

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



O “*PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT*”
(PISA) ENQUANTO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DAS
POLÍTICAS EDUCATIVAS DE MACAU

Alberto Manuel da Conceição Pablo

Orientadores: Professor Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de
Carvalho
Professora Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da
Costa

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Educação,
especialidade de Administração e Política Educacional

2020

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**O “PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT” (PISA) ENQUANTO
INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE MACAU**

Alberto Manuel da Conceição Pablo

Orientadores: Professor Doutor Luís Miguel de Figueiredo Silva de Carvalho
Professora Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da Costa

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Educação,
especialidade de Administração e Política Educacional

Júri:

Presidente: Doutora Maria Natália de Carvalho Alves, Professora Associada e membro
do Conselho Científico do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Vogais:

- Doutor Luciano Santos Rodrigues Almeida, Professor Coordenador da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria e Professor Coordenador Convidado do Centro Pedagógico e Científico da Língua Portuguesa do Instituto Politécnico de Macau;
- Doutor António Augusto Neto Mendes, Professor Associado Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro;
- Doutora Maria Luísa Machado Cerdeira, Professora Auxiliar Instituto de Educação da Universidade de Lisboa;
- Doutora Estela Mafalda Inês Elias Fernandes da Costa, Professora Auxiliar Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, orientadora;
- Doutora Ana Sofia Alves da Silva Cardoso Viseu, Professora Auxiliar Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

*Dedico esta tese à minha Mãe e à minha Mulher.
Sem a minha Mãe, não tinha começado,
Sem a minha Mulher, não tinha terminado.*

NOTA PRÉVIA E AGRADECIMENTOS

Transcorrido mais de meio século da minha vida, bem mais de metade vivida em Macau – *"Eu não, mas o destino fero, irado, /.../Fez-me deixar o pátrio ninho amado/ Passando o longo mar..."* (CAMÕES, *Canções e Elegias*, R1, II, Canção X) –, assim fui trilhando um longo caminho, uma demorada estrada: *"O que faz andar a estrada? É o sonho. Enquanto a gente sonhar a estrada permanecerá viva. É para isso que servem os caminhos, para nos fazerem parentes do futuro"* (MIA COUTO, *Terra Sonâmbula*, 2007). Foi precisamente esta estrada que me ensinou a viver entre os homens e com os homens, entre humanidades e humanismo.

Licenciado em Direito, dediquei-me durante muitos exigentes anos à sempre acarada luta nos tribunais em defesa dos direitos e interesses daqueles que em mim depositavam confiança. Lutei, combati, trabalhei, voltei a lutar, a combater e a trabalhar ainda mais até que, cansado, quase exausto, encontrei outro repouso, renovada alegria, mais motivação, empenho muito, genuína dedicação e constante aprendizagem no ensino superior, em descoberta profissão docente. Concluído, a seguir, um Curso de Mestrado em Ciências da Educação, logo alarguei conhecimentos e experiências por vários estabelecimentos de ensino superior tanto na chamada grande China Continental quanto na muito mais pequena Região Administrativa Especial de Macau.

Cheguei depois como Assistente ao Instituto Politécnico de Macau, recebendo especial apoio e encorajamento do Professor Luciano de Almeida que, então Diretor da Escola Superior de Línguas e Tradução, me desafiou a dar continuidade à minha formação em docência e investigação através da frequência de um curso de doutoramento. Iniciei formalmente este processo ainda em 2012 na Universidade de S. José, em Macau, depois prosseguindo as lições, orientações e desafios cientificamente muito competentes e exigentes superiormente oferecidos pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Em bom rigor, muito mais do que continuado encorajamento, o Professor Luciano de Almeida partilhou também comigo os seus elevados conhecimentos sobre a educação, o ensino superior, a ação política e as políticas públicas educativas, contribuindo sabiamente para as análises, hipóteses, depois a apresentação e discussão sérias dos resultados deste estudo.

No Instituto de Educação da Universidade de Lisboa contraí dívida científica difícil de resgatar. As aprendizagens com muitas novidades e desafios de investigação

começaram com a frequência dos módulos do Curso de Doutoramento em Educação, na área de especialidade de Administração e Política Educacional, trabalho realizado ao abrigo do Acordo de Cooperação entre a Universidade de Lisboa e o Instituto Politécnico de Macau. Tendo iniciado a minha inscrição doutoral em setembro de 2014, logo tive rara oportunidade de muito aprender, tantas vezes entre surpresa e descobertas muitas, com os Professores João Barroso, Luís Miguel Carvalho, Estela Costa, Luísa Cerdeira e Sofia Viseu, responsáveis pelos vários módulos e seminários realizados em Macau.

Esta investigação que agora se concluiu é, assim, o corolário de um curso de doutoramento desafiante e rigoroso abrindo portas a uma abordagem científica no domínio tão importante da administração e das políticas públicas para a educação em Macau, área de pesquisa alicerçada igualmente no estudo da sua conceção e gestão, convocando mais ainda essa questão sempre fulcral que é a do conhecimento, do conhecimento vazado em educação, se quisermos, do conhecimento educativo. Em boa verdade, foi (e é...) a elevada qualidade do corpo docente do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa que mais contribuiu para o meu enriquecimento pessoal, científico e profissional, permitindo mobilizar as metodicas e teorias sem as quais esta dissertação de doutoramento não seria possível.

Agradeço, por isso, mais do que penhorado aos meus Orientadores, Professor Luís Miguel Carvalho e Professora Estela Costa, os seus continuados conselhos rigorosos, sábios, sempre pertinentes entre questões e problemáticas, mais a sua funda seriedade ética e académica, permitindo-me mais qualificação científica, profissional e pessoal, novamente entre humanidades e humanismo. O papel que ambos desempenharam ao longo destes anos na reconstrução e especialização da minha identidade académica e científica é um legado precioso que procurarei sempre saber preservar.

Devo também destacar como particularmente atuantes na minha aprendizagem os *Fóruns de Jovens Investigadores* no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, mais os seminários de discussão de trabalhos, os encontros nacionais e, a outros níveis, a divulgação de parte da minha investigação em andamento por conferências em Macau que, pelas suas características e dinâmicas distintas, permitiram discutir o meu e outros trabalhos de investigação nessa comunidade científica mais alargada que estuda pluridisciplinarmente a Educação.

Nesta exigente estrada em investigação de doutoramento, contei ainda com o apoio da Professora Maria Eugénia, da Professora Inácia Morais e do Professor Ivo Carneiro de Sousa que me ajudaram na leitura cuidada de todos os textos produzidos em várias línguas, suscitando longas conversas sobre a organização, interpretação e escrita desta dissertação, muitas vezes oferecendo incentivo e renovada motivação nesses momentos de maior cansaço e algum desalento que as suas amizades me ajudaram a superar.

Apesar do percurso de um doutoramento ser sobretudo um itinerário académico e científico, trata-se também e muito de estrada pessoal tantas vezes em desafio familiar. Aqui registo formalmente, mas muito mais em emoção e afetos, a enorme gratidão à minha mulher, Sílvia, capaz de abdicar nestes últimos cinco anos de muitos demorados momentos da minha companhia, mas sempre multiplicando apoio, motivação e dedicação, acreditando constantemente na concretização deste projeto académico exigente, trabalhoso, esforçado que agora se encerra.

A fechar (em escrita que não em afeições...), devo mesmo dedicar este desafio que foi de vida e de investigação outra vez em humanidades e humanismo aos meus cinco filhos, a quem procurei comunicar, por vezes justificando ausências, um exemplo de perseverança, empenho sério, dedicação firme, mais firmeza, coragem e tenacidade. Nunca devemos, agora mesmo por fim, considerar os nossos estudos, a nossa formação, mais ainda a nossa investigação como uma obrigação ou desculpar-nos com a nossa idade um pouco mais madura para não alargarmos conhecimentos e aprendizagens porque estudar é mesmo *“uma oportunidade invejável para aprender a conhecer a influência libertadora da beleza do reino do espírito, para seu próprio prazer pessoal e para proveito da comunidade à qual o seu futuro trabalho pertencer”* (ALBERT EINSTEIN, *Mensagem aos estudantes da Universidade de Princeton*, 1951).

***Education is not preparation for life;
education is life itself***

***(JOHN DEWEY. Democracy and Education.
New York: MacMillan, 1916, p.239)***

RESUMO

Esta tese de doutoramento investiga na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) o impacto nas políticas educativas do “Programme for International Student Assessment” (PISA), promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), identificado como instrumento de regulação, produtor de conhecimento e ao mesmo tempo regulador das ações dos diversos atores que participam direta ou indiretamente na educação.

A tese filia-se na abordagem das políticas sob a perspetiva da ação pública, tomando os fenómenos de receção e uso do PISA como um analisador dos efeitos - e dos limites dos efeitos - da regulação transnacional no contexto da RAEM.

A investigação tem como objetivos conhecer as reações dos diversos atores responsáveis pela definição das políticas públicas em Macau (Governo e Assembleia Legislativa, responsáveis da Administração Pública, em particular a Direção dos Serviços de Educação e Juventude, Escolas, direção e professores), aos resultados dos estudantes da RAEM, e a sua repercussão junto dos órgãos de comunicação social, em língua Chinesa, Portuguesa e Inglesa. Tomando por base esse estudo conhecer qual o impacto do PISA nas políticas públicas de educação em Macau. No trabalho de investigação recorreu-se a uma metodologia qualitativa. Trata-se, assim, de um estudo naturalista, descritivo o qual assume uma abordagem interpretativa.

A análise dos dados da investigação realizada permitiu-nos concluir que a participação de Macau no PISA teve impacto nas políticas públicas de educação em Macau, influenciando os modos de regulação institucional do ensino não-superior, evoluindo da regulação burocrática para a pós-burocrática. O PISA é um instrumento apropriado pelos atores que transformaram e adaptaram a política aos seus interesses e quadros cognitivos e normativos e, ainda, que o PISA é um instrumento de regulação transnacional, *soft*, compósito, que encerra influências dos níveis global, nacional e local.

PALAVRAS-CHAVE: PISA, RAEM, políticas públicas, transnacionalização da educação; conhecimento pericial.

ABSTRACT

This Doctoral Thesis investigates, at Macau's Special Administrative Region, the impact on the educational politics from the "Programme for International Students Assessment" (PISA), which is promoted by the Organization for Cooperation and Development of the Economy (OCDE), identified as an instrument of regulation, producer of knowledge and simultaneously a regulator of the actions from the diverse actors that participate, directly or indirectly, in education.

The Thesis affiliates in the approach of the politics under the perspective of public action, taking the reception phenomena and the usage of PISA as an analyzer of the effects – and the effects limits – from the transnational regulation in the context of MSAR.

This investigation work has per objectives knowing the reactions of the diverse responsible actors for the definition of public policies in Macau (Government, Legislative Council, Public Administration Responsible, in particular the Direction of Youth and Education Services, Schools, Direction and Teachers) to PISA's results at MSAR and its repercussions along the Social Media in Chinese, Portuguese and English languages. Having this Study per basis, knowing what is the impact of PISA in the Public Policies of Education in Macau. It is, like this, about a naturalistic study, descriptive which assumes an interpretative approach.

The analysis of the investigation data gathered has allowed us to conclude that the participation of Macau in Pisa's has had an impact in the public policies of education in Macau, influencing the ways of institutionally regulating the public policies towards non superior level education, evolving from the bureaucratic regulation to the post bureaucratic. Pisa is an appropriate tool used by the actors who transformed and adapted the policy to their interests and cognitive frames and standard, and, as well, Pisa is an instrument of transnational regulation, soft, composite , that encloses/contains influences on global, national and local levels.

KEYWORDS: PISA, MSAR, public policies, education's transnationalization, expert knowledge.

ÍNDICE GERAL

NOTA PRÉVIA E AGRADECIMENTOS	IV
RESUMO	VII
ABSTRACT	VIII
ÍNDICE GERAL	IX
ÍNDICE DE QUADROS	XI
ÍNDICE DE FIGURAS	XII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XIII
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	XIV
INTRODUÇÃO	1
CONTEXTUALIZAÇÃO: O PISA EM MACAU	4
ESPECIFICIDADES POLÍTICAS E CULTURAIS DE MACAU	6
PERCEÇÕES DE PARTIDA SOBRE A PRESENÇA DO PISA EM MACAU	12
O PISA COMO DOMÍNIO DE INVESTIGAÇÃO	15
O PISA EM MACAU SOB O PRISMA DA AÇÃO PÚBLICA E DA REGULAÇÃO	18
PROPÓSITO, EIXOS E OBJECTIVOS DO ESTUDO	20
METODOLOGIA	22
METODOLOGIA QUALITATIVA	25
ANÁLISE DOS DADOS RECOLHIDOS	27
 CAPÍTULO I - CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DE MACAU	 30
1. A SINGULARIDADE DE MACAU	31
1.1. UM ENCLAVE LUSO-CHINÊS: PLATAFORMA COMERCIAL, CIDADES PARALELAS E POUCA COLÓNIA	31
1.2. DUALIDADE, INCIDENTES E A ESCOLA DO "1, 2, 3"	41
1.3. A REVOLUÇÃO PORTUGUESA, O RECONHECIMENTO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA (1974-1979) E O PERÍODO DA TRANSIÇÃO (1987-1999)	46
1.4. A CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA RAEM	49
1.5. A RAEM EM EDUCAÇÃO	52
1.6. UM CONTRASTE PÓS-COLONIAL	59
 CAPÍTULO II - O PISA: DA OCDE ATÉ MACAU (UMA REVISÃO DE LITERATURA)	 62
2. O NASCIMENTO DO PISA	66
2.1. O PODER DO CONHECIMENTO DO PISA	72
2.2. O(s) CHOQUE(s) E EFEITO(s) PISA	76
2.3. O PISA EM POLÍTICAS EDUCATIVAS	83
2.4. O SUCESSO DO PISA	89
2.5. ALGUMAS CRÍTICAS AOS MODOS DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA	99
3. MAIS PERTO DE MACAU: OS "TIGRES ASIÁTICOS"	106

3.1. CONEXÕES, COMPARAÇÕES E CONTRASTES	118
3.2. AINDA MAIS PERTO DE MACAU: O CASO DE HONG KONG	124
3.3. EM TORNO DA LITERATURA ACADÉMICA SOBRE O PISA EM MACAU	129

CAPÍTULO III – O PISA E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS-CHAVE E PROBLEMÁTICA DA TESE 135

3. PROCESSO DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O PRISMA DA AÇÃO PÚBLICA	137
3.1. A OCDE NA EDUCAÇÃO MUNDIAL	139
3.2. O PISA	144
3.3. A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	148
3.4. REGULAÇÃO E GOVERNÂNCIA	150
3.5. REGULAÇÃO TRANSNACIONAL, NACIONAL E LOCAL	153
3.6. MODOS, PROCESSOS E CORRENTES DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO	159

CAPÍTULO IV – O PISA NA REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO EM MACAU 165

4. A PARTICIPAÇÃO DA RAEM NO PISA E OS RESULTADOS DOS ESTUDANTES	166
4.1. CHEGADA E INSTALAÇÃO DO PISA EM MACAU	177
4.2. RECEÇÃO E USO DO PISA EM CINCO CONTEXTOS DA AÇÃO PÚBLICA	185
4.2.2. A INTERPRETAÇÃO DOS DESEMPENHOS DE MACAU POR PARTE DAS DIREÇÕES ESCOLARES	185
4.2.3 O PISA NOS MEDIA DE MACAU	191
4.2.4. O PISA NOS DEBATES LEGISLATIVOS	199
4.2.5. O PISA NAS LINHAS DE AÇÃO GOVERNATIVA (LAG)	200
4.2.6. O PISA NAS CONSULTAS PÚBLICAS	215
4.3. CONFIGURAÇÕES DISCURSIVAS: CONSTATANDO A APROPRIAÇÃO PELA EXPERTISE E PELA POLÍTICA	225
4.3.1. A CODIFICAÇÃO DAS LAG, PROPOSTAS DE LEIS, CONSULTAS PÚBLICAS E LEIS	231
FECHO	236
1.DISCUSSÃO	237
1.1. A REGULAÇÃO PELO PISA	237
1.2. CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CONHECIMENTO	241
2. CONCLUSÕES	245

FONTES E DOCUMENTOS, BIBLIOGRAFIA E CRÉDITOS

DIGITAIS	254
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	259

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Resultados dos alunos de Macau no PISA (2003-2015).....	168
Quadro 2 – Resultados comparados dos 15 primeiros lugares do PISA 2015.....	174
Quadro 3 - Resultados nos exames do PISA dos alunos do Colégio do Perpétuo Socorro e da escola anexa de Yingyuan (2003-2015).....	186
Quadro 4 – Notícias sobre o PISA entre 2004 e 2016.....	193
Quadro 5 – Subsídios de escolaridade gratuita e de propinas para 2017-2018.....	207
Quadro 6 - Hierarquia descente de palavras.....	225
Quadro 7 – Codificação de palavras mais frequentes.....	227
Quadro 8 – Resultados em frequência da codificação aberta.....	230
Quadro 9 – Codificação associativa e em proximidade.....	232

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura orgânica do sistema educativo de Macau.....	11
Figura 2 – Jornal Ou Mun Iat Pou (8.12.2007).....	195
Figura 3 - Jornal Macau Post Daily (04.12.2013).....	196
Figura 4 – Jornal Tribuna de Macau (04.12.2013).....	196
Figura 5 – Estrutura orgânica do governo da RAEM	201
Figura 6 – Palavras-chave mais frequentes na codificação aberta.....	229
Figura 7 – Cruzamento dos resultados dos sucessivos degraus da codificação.....	233

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Classificações médias dos alunos de Macau no PISA 2003-2015	169
Gráfico 2 – Classificações médias dos alunos de Macau no PISA 2003-2015.....	170
Gráfico 3 – Distribuição das classificações médias dos alunos de Macau no PISA por domínio de literacia no PISA 2003/2006-2015.....	171
Gráfico 4 – Distribuição das classificações médias dos alunos de Macau no PISA (2006-2015).....	172
Gráfico – 5 Distribuição do impacto dos alunos emigrantes de Macau no PISA (2006-2015).....	173
Gráfico 6 – Distribuição das respostas dos alunos de Macau em categorias de satisfação escolar (PISA 2015).....	175
Gráfico 7 – Distribuição das respostas dos alunos de Macau no PISA em trabalho letivo colaborativo (PISA 2015).....	176
Gráfico 8 – Distribuição das opiniões na segunda fase da consulta do anteprojeto de lei sobre o estatuto das escolas particulares (2013).....	219
Gráfico 9 – Distribuição das opiniões da consulta do anteprojeto de lei sobre o sistema de avaliação do desempenho dos alunos da educação regular do regime local (2016).....	221

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AHD – Arquivo Histórico Diplomático
AHM – Arquivo Histórico de Macau
AL – Assembleia Legislativa
APIM – Associação para a Promoção da Instrução dos Macaenses
ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático
BYOD – Bring Your Own Device
DSEJ – Direção para os Serviços de Educação e Juventude
EAG – Education at a Glance
EPM – Escola Portuguesa de Macau
ERIC – Institute of Education Sciences
ETARC – Educational Testing and Assessment Research Centre
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
GAES – Gabinete de Apoio ao Ensino Superior
GT – Grounded Theory
IACM – Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais
ICT – Novas Tecnologias de Informação
IE – Instituto de Educação
IGEC – Inspeção-Geral da Educação e Ciência
INES – Indicadores de Sistemas Nacionais de Educação
IPM – Instituto Politécnico de Macau
KNOWandPOL – Projeto europeu “The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors”
LAG – Linhas de Ação Governativa
MSAR – Macao Special Administrative Region
NATO - North Atlantic Treaty Organization
OCDE – Organização para a Cooperação Económica
OECD – Organization for Economic Co-operation and Development
OI – Organização Internacional
ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

PILRS – Estudo Internacional de Leitura e Literacia

PISA – Programme for International Student Assessment

RAEM – Região Administrativa Especial de Macau

RPC – República Popular da China

TDM – Teledifusão de Macau

TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study

TIS – International School of Macau

TSA – Territory-wide System Assessment

UGAMM – União Geral das Associações dos Moradores de Macau

UL – Universidade de Lisboa

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

INTRODUÇÃO

A presente tese tem por tema “O 'Programme for International Student Assessment' (PISA) enquanto instrumento de regulação das políticas educativas de Macau”. Resultado de um longo estudo no âmbito do Curso de Doutoramento em Educação na especialidade de Administração e Política Educacional, dirigido pelo Instituto de Educação (IE) da Universidade de Lisboa (ULisboa) em cooperação protocolar com o Instituto Politécnico de Macau (IPM). A investigação trata de estudar em profundidade e em pluridisciplinar polimorfia o PISA (*Programme for International Student Assessment*) na avaliação e renovação das políticas de educação da Região Administrativa Especial de Macau, cruzando produção política e ação pública para desfibrar essas outras possibilidades de um programa de avaliação transnacional na regulação e na produção dos conhecimentos pertinentes na renovação das políticas educativas.

A investigação desenvolvida insere-se no âmbito da análise dos processos de transnacionalização das políticas públicas de educação e tem por objetivo analisar o modo como o PISA tem influenciado as políticas educativas de Macau, do ponto de vista das ideias, dos processos, da sua construção, na sua implementação, e na forma como a receção e uso deste instrumento internacional surgem como um analisador das dinâmicas de multirregulação da educação desta região asiática. O fenómeno em estudo – enquanto objeto empírico – incide sobre a relação entre os resultados nos exames PISA, de 2003 a 2018, e as reformas políticas para a educação em Macau.

Como problema de partida definimos a relação entre os resultados nos exames standardizados PISA, de 2003 a 2018, e as reformas políticas para a educação de Macau. Problematisamos, em sede de investigação, as principais estruturas do processo histórico e elencamos as características fundamentais da história da educação de Macau que, em diacronia de longa duração, desde a instalação dos portugueses por 1557 até à atualidade, enformam as especificidades sociais, culturais, económicas e, sobretudo, políticas que influenciam o sistema educativo da Região, por forma a percebermos qual o modo de influência do PISA na regulação das políticas públicas para a educação de Macau, sem perder de vista a influência das associações locais e da própria identidade cultural da Região neste complexo processo de regulação.

A estrutura da tese

Organizamos o relatório do estudo em seis partes.

Na introdução apresentamos com algum detalhe o tema e o contexto do estudo, a problemática e a metodologia, de modo a oferecer ao leitor uma visão panorâmica do trabalho imaginado e concretizado.

No capítulo 1, “Contexto histórico-social de Macau”, procedemos a um levantamento dos factos histórico-sociais mais relevantes desde a chegada dos portugueses ao território até à atualidade, por forma a dar a perceber as especificidades económicas, sociais e, sobretudo, políticas, desta região asiática, tão diferente de outras já estudadas. No capítulo 2, “A OCDE, o PISA, as políticas públicas e a regulação pelo conhecimento”, procedemos à revisão da literatura acerca do PISA enquanto instrumento de regulação política e social da educação.

No capítulo 3, “O PISA e a regulação das políticas públicas”, clarificamos o quadro teórico-conceitual da tese e desenvolvemos a sua problemática central, em torno das noções e das questões da regulação (transnacional, nacional, local) da educação. Terminamos enunciando os eixos de análise e os objetivos do estudo.

No capítulo 4, “O PISA na regulação das políticas públicas da educação em Macau”, colocamos em evidência as dinâmicas da multirregulação que o estudo empírico permite evidenciar, em função dos dois eixos de análise que estruturam a tese: (1) a mobilização do PISA e dos seus resultados em cinco contextos de ação pública da RAEM, a saber, as direções escolares, os *media*, a assembleia legislativa, as Linhas de Ação Governativa (LAG), e as consultas públicas; (2) a construção de sentidos para a educação que é gerada com recurso ao PISA, designadamente na construção de argumentários sobre a educação na RAEM nos universos da *expertise* e da política pública.

No capítulo ‘de fecho’, sintetizamos os aspetos que emergiram como mais relevantes do estudo efetuado, destacando os modos como se processa a regulação por via do PISA, bem como o papel do conhecimento na construção de políticas públicas em Macau. Finalmente, nesta última parte da tese, apresentamos as conclusões e as recomendações do estudo.

Neste volume inclui-se ainda a lista bibliográfica, fontes e documentos compulsados.

CONTEXTUALIZAÇÃO: O PISA EM MACAU

O PISA que arribou em 2003 a Macau para ficar tem os limites do urbanismo social de ruas estreitas, em espinha-de-peixe, e a sua organização parece seguir os controlados compartimentos verticais das casas-torre de penhores. Funciona em imagética metáfora com a exata configuração da medieval torre de Pisa, campanário que se inclina para oriente ao serviço da sua catedral e para emoção de milhões de turistas, ainda assim longe dos 35 milhões que Macau recebe anualmente, a maior parte em direção aos casinos. Uma torre de Pisa naturalmente acomodada na longa duração da história à singularidade do enclave luso-chinês recebendo duplamente, já das tradições educativas chinesas já da administração escolar colonial portuguesa, uma demorada amarração aos sistemas de organização e gestão verticais em que a exclusividade da chefia, do comando, não permite a comunicação horizontal ou em rede que caracteriza agora a sociabilidade e comunicação contemporâneas. Apesar de toda a sua modernidade, ao chegar a Macau o PISA não deixou de receber estas tradições e práticas de uma ordem social e administrativa vertical. Assim, desde 2006 a Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) entregou a organização e administração dos exames do PISA ao *Educational Testing and Assessment Research Centre (ETARC)*, uma unidade da Faculdade de Educação da Universidade de Macau, criada em setembro desse mesmo ano maiormente para gerir precisamente os destinos locais da circulação em PISA.

O Centro tem vindo a realizar trabalho na organização e distribuição dos exames PISA em Macau entre 2006 e 2018, produz relatórios e promove seminários sobre o tema, gerindo um *website* que, parte do sítio mais geral da Universidade de Macau, o principal estabelecimento universitário público, nos dá uma ideia em chinês e inglês do desenvolvimento gradual do programa da OCDE na RAEM (http://www.umac.mo/fed/pisa/etarc_index.html). Assim, o *website* oferece em arquivo questionários (2006-2015), orientações para os exames standardizados (apenas para 2003 e 2009), uma base de dados com os relatórios da OCDE dos resultados do PISA para 2000, 2003, 2006, 2009 e 2012, mais o *PISA Newsletters* de 2012 (seis números) e de 2015 (quatro números). Grande parte destes materiais, mas bem mais completos e organizados, pode encontrar-se com fácil acesso pelo *website* oficial do PISA

(<http://www.oecd.org/pisa/>) com as suas coleções de dados, arquivos e publicações muitas. Em contraste, o *website* que o ETARC¹ consagra ao PISA em Macau carece de dados, indicadores, relatórios e estatísticas sobre o andamento do programa no território, enquanto relatórios e artigos, quase todas da responsabilidade do coordenador do Centro, Prof. Kwok-cheun Cheung e alguns dos seus colaboradores, não são acessíveis, sendo apenas arrolados em lista do tipo bibliográfico. Mais ainda, o acesso nomeadamente através de entrevistas e outras formas de pesquisa aos dados e práticas de gestão do PISA em Macau não é fácil. Aquela cultura verticalista em sede de exclusividade passa também por aqui, logo limitando a pluralidade de perspetivas científicas multidisciplinares sobre o desenvolvimento do instrumento de avaliação educativa da OCDE em Macau.

A gestão do PISA na RAEM pertence inteiramente ao ETARC que se responsabiliza pela comunicação com as escolas, da preparação à concretização dos exames da OCDE que se fazem maioritariamente em chinês, também em inglês para as escolas internacionais e seções inglesas das escolas chinesas, mais ainda em português na Escola Portuguesa de Macau, neste caso em comunicação com Portugal. O sistema é simples: o Centro convida as diversas escolas (poucas) públicas e (muitas) privadas a participar no PISA desse ano e estas tratam de seleccionar alunos dos 15 aos 16 anos e dois meses no nono ano de escolaridade. Em geral, todas as escolas participantes, chinesas, luso-chinesas, internacionais e a Escola Portuguesa de Macau (EPM), seleccionam os seus alunos para participarem nos exames standardizados. Os resultados obtidos por Macau no PISA, não são normalmente divulgados por unidade de ensino mas por país-região-economia participante. As indicações quantitativas não são rigorosas, mas apenas entre 20-25% do universo total dos estudantes em condições de participar nos exames PISA são efetivamente envolvidos no processo de avaliação entre as 77 escolas não-superiores existentes em Macau: alguns estabelecimentos não participam pura e simplesmente no processo, pelo que apenas 45 escolas enviaram estudantes para fazer os exames do PISA em 2015; muitos alunos de famílias de emigrantes da China continental, mais os filhos dos muitos milhares de quadros e trabalhadores estrangeiros não têm bilhete de identidade de residentes permanentes de

¹ No início do estudo incluímos a lista de Siglas usadas no mesmo.

Macau, logo não podem ser normalmente selecionados para participarem nos exames internacionais. Nesta perspetiva, o PISA avalia as competências de literacia de uma limitada parcela de alunos de 15 anos de idade e não oferece aproximada sociologia e estruturas gerais de aprendizagem neste regime etário. Acresce ser precisamente este período educativo que termina grande parte da inserção escolar formal da população de Macau: entre os residentes acima de 16 anos, o Censo de 2011 apurou que apenas 52,7% tinha concluído a educação secundária e somente 13,8% possuía formação académica superior. Sendo a taxa de desemprego uma das baixas do mundo, 1,8% da população ativa, fácil é concluir-se que parte significativa dos alunos/as que terminam o ciclo secundário acedem com alguma facilidade ao mercado de trabalho bastante cedo entre os 18-21 anos.

ESPECIFICIDADES POLÍTICAS E CULTURAIS DE MACAU

O PISA-2018 foi realizado num conjunto de países (75), que representa 80% da população mundial, incluindo as grandes nações continentais: o Brasil, o Canadá, a China, os Estados Unidos e a Rússia. A estes países acrescem quatro regiões e economias, Macau, Hong Kong, Taiwan e a Escócia. Excetuando a Índia, o Paquistão, a Nigéria e o Bangladesh, todos os países mais populosos do mundo integram agora o programa que não chega ainda à África – apenas Marrocos integra o PISA-2018 –, mas amplia-se nos espaços asiáticos em que se arrolam para além da Coreia do Sul, do Japão, da República Popular da China através de duas cidades – Pequim e Xangai – e as províncias de Jiangsu e de Zhejiang, mais o Brunei, a Indonésia, a Malásia, as Filipinas, Singapura, a Tailândia e o Vietname, o que significa que o programa de avaliação se instalou definitivamente na agenda educativa da ASEAN. No entanto, apesar de toda esta evidente globalização, o PISA continua a seguir, afinal, a própria estrutura em multi-escalas que tem vindo a marcar nas últimas três décadas os processos de globalizações: apesar de escalas locais e sub-nacionais (cidades, zonas metropolitanas, etc.) poderem ser domínios estratégicos fundamentais do global, a dinâmica destaca que é ainda o Estado-nação o único regime político responsável pela intermediação entre populações nacionais e a globalização. Por isso, o PISA é rigorosamente mais transnacional do que global conquanto a sua conceção e

conceptualização tenha definitivamente incorporado a globalização enquanto tema de aprendizagem e conhecimento educativo no coração do programa de avaliação e, depois, das recomendações dirigidas a sistemas educativos que são evidentemente nacionais.

Macau é neste panorama que, em 2018, reúne com 83 participantes um caso singularíssimo: não é um Estado-nação ou sequer remotamente um “país”, tendo recebido desde 1999 com a retrocessão do território à soberania da República Popular da China um regime definido como o de “Região Administrativa Especial” que partilha com a vizinha Hong Kong. Como é consabido, os regimes políticos de Macau e Hong Kong decorrem duplamente das negociações mantidas entre a China e as antigas potências administrantes dos territórios, respetivamente Portugal e o Reino Unido, mais o enquadramento da política “um país, dois sistemas” que se tornou o contexto para a produção das Leis Básicas de duas regiões com profunda autonomia política e jurídica, economias capitalistas, moeda própria, sistema financeiro e sistema fiscal independente e até sistema de vistos mesmo para os visitantes chineses oriundos do que se chama “o continente”, mais popularmente a “mainland”. Importa ainda recordar que os estatutos das duas regiões administrativas especiais de Macau e Hong Kong consagraram uma autonomia que era também dádiva da primeira década da política de reformas e abertura da China. Com efeito, em 1978, quando Deng Xiaoping e o Partido Comunista Chinês iniciaram a política de abertura, de reformas económicas e imaginaram um amplo processo de crescimento económico assentando na multiplicação de indústrias manufatureiras visando a exportação para o mercado mundial de produtos primários competitivos, nesse período não existiam nem capitais nem divisas estrangeiras em volume suficiente para estribar os novos projetos económicos. Grande parte do capital que, praticamente até 1989, financiou a primeira década de reformas económicas e crescimento industrial da China veio de Hong Kong, de Macau, de Taiwan (sobretudo via Macau) e dos chamados chineses ultramarinos no Sudeste Asiático, especialmente de Singapura e da Malásia. Estes investimentos fundamentais acompanharam os próprios processos de negociações da retrocessão de Macau e Hong Kong, logo consagrando o poder, autonomia e especificidade dos capitais, grandes capitalistas e empresas dos dois territórios. Concretizada a retrocessão, estes sectores e os seus mais proeminentes líderes passaram a dominar

grande parte das assembleias legislativas e da governação de Hong Kong e Macau, naturalmente a par com os seus principais movimentos económicos, do imobiliário aos processos de intermediação comercial.

Ainda assim, Macau é muito mais singular do que Hong Kong. Exibe naturalmente essa demorada história de fixação portuguesa na península e ilhas adjacentes por mais de 450 anos, produzindo na longa duração um enclave luso-chinês único, uma espécie de Janus combinando tradições e influência culturais verdadeiramente do Ocidente e Oriente, mais funções de plataforma comercial da China, tolerado espaço de exílio para os mais diferentes refugiados políticos e económicos, sendo ainda cidade fundamental na troca de conhecimentos científicos e culturais. Na verdade, pela via de Macau recebeu a China entre finais do século XVI e inícios do século XIX a revolução científica europeia, instrumentação científica e cientistas tanto como vacinas, tecnologias ou as mais diversas ideias e conhecimentos. Estas memórias não se vazam apenas em património histórico e cultural, mas incluem também a consagração política, quase constitucional, deste legado: o português é língua oficial da RAEM juntamente com o mandarim, parte importante do sistema jurídico tem ainda largo envasamento no direito vindo de Portugal, o que acontece também com as normas de engenharia, regulamentos de arquitetura e muitos outros sectores. Por isso, em 2011, o 12º Plano Quinquenal da República Popular da China comprometia-se no que a Macau dizia respeito a concorrer, entre outras ambições, para a “formação acelerada da *Plataforma de Serviços* de Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa”.² A partir daqui, como muito bem se tem vindo a escutar em vários discursos oficiais dos mais altos responsáveis políticos chineses, nomeadamente durante visitas solenes a Macau, na tomada de posse dos chefes do Executivo e nas recorrentes cimeiras do Fórum de Macau, todos os três anos, a RAEM tem sido convidada a funcionar mesmo como *plataforma de serviços* para o desenvolvimento, qualificação e especialização das relações económicas (e outras...) presentes e que se

² “O 12º Plano Quinquenal do Estado assinalou o apoio a Macau na construção do centro internacional de turismo e lazer, na formação acelerada da Plataforma de Serviços de Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, na promoção da diversificação adequada da economia local e no desenvolvimento acelerado do turismo de lazer, serviços comerciais em convenções e exposições, medicina tradicional chinesa, serviços de educação e indústria cultural e criativa, estabelecendo, assim, os alicerces firmes para a prosperidade e a estabilidade de Macau a longo prazo e o seu desenvolvimento económico sustentável.” (http://pt.platformchinaip.mo/econ/eclim_detail/country/6/id/3015?l=pu). Consultado em: 18.02.2018.

querem com futuro entre a China e os países de língua oficial portuguesa. Em rigor, com a instalação em Macau, em 2003, do Fórum para as Relações Económicas e Comerciais entre a China e os Países de Língua Portuguesa (vulgo, Fórum de Macau), mecanismo de cooperação em que estão oficialmente representados por delegados os oito países de língua oficial portuguesa, mais a China e a RAEM, o território recebeu um presente que não se encontra em Hong Kong ou em qualquer outra grande província da China, Xangai e Cantão incluídas: Macau é largamente ator de diplomacia e relações internacionais com os países de língua portuguesa quando as leis básicas das duas regiões administrativas acordam em entregar ao governo central, em Pequim, o controlo e desenho das suas relações externas.

É preciso sublinhar que esta definição funcional de Macau pela governação da China como, duplamente, centro de lazer mundial (um eufemismo para referir as indústrias de jogo) e plataforma para os países lusófonos tem impacto geral na sociedade e políticas locais, incluindo naturalmente o sistema educativo apesar de esmagadoramente dominado por escolas privadas. Na verdade, os mais diversos cursos de turismo proliferam não apenas pelo ensino superior, chegando também às escolas secundárias, ao mesmo tempo que o governo tem vindo a tentar ampliar o ensino do português, a tradução chinês-português, abrindo mesmo novas escolas luso-chinesas para tentar reforçar o bilinguismo que é condição maior da entrega a Macau desse papel de plataforma entre a China e os países de língua oficial portuguesa.

Acrescente-se ainda a estes fatores políticos gerais, o panorama muito peculiar do ensino superior no território: entre as 10 instituições universitárias e politécnicas, seis privadas, nenhuma oferece cursos em Ciências, Matemáticas, Medicinas e todos os principais domínios científicos primários. Algumas instituições, como a Universidade de Macau, chegam até às Engenharias, mas os conhecimentos fundamentais das outras ciências básicas não se ensinam pura e simplesmente. Um dos resultados imediatos é a muito particular formação dos professores para o ensino elementar e secundário nestas áreas: caso não tenham estudado fora de Macau, sobretudo na China e em Taiwan, não têm um mínimo de formação académica para ensinar ciências e matemática que são fundamentais nos exames do PISA. O que convida a maioria dos docentes nestas condições a reproduzir o sistema ainda dominante nas escolas primárias e secundárias do território escorado no manual, geralmente vindo da China continental, e num sistema

de memorização centrado na repetição do texto do manual, depois devidamente controlado por testes recorrentes. A preparação dos alunos para os exames do PISA segue este sistema.

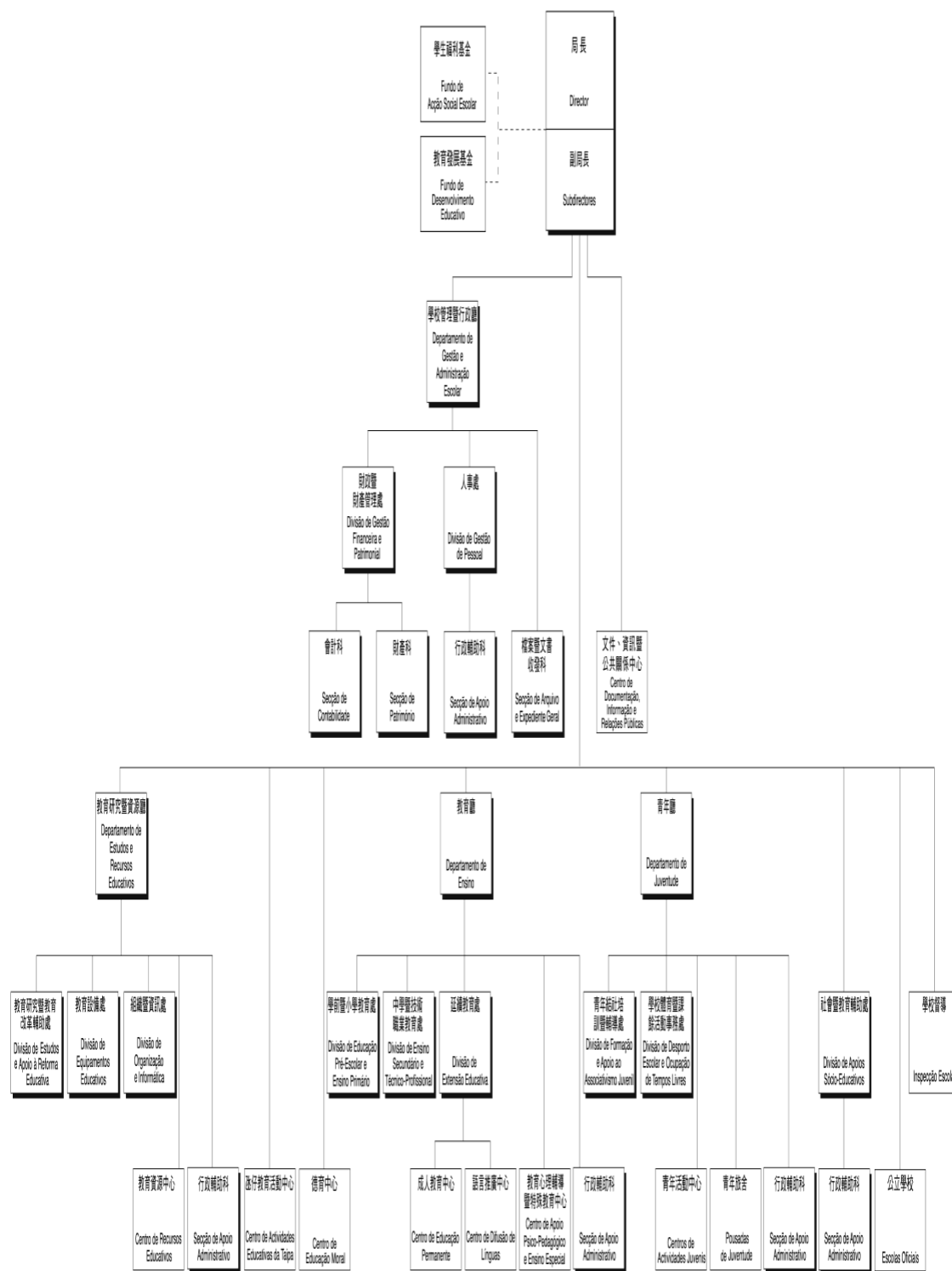
Resta finalmente voltar a recordar que Macau é em todos os indicadores económicos um dos lugares mais ricos do mundo: o PIB *per capita* de 2017 foi estimado pelo Banco Mundial em 115.123 dólares³ e pelo FMI em 114.430 dólares,⁴ em ambos os casos o segundo mais elevado no mundo apenas atrás do Qatar. Apesar destes números, a qualidade de vida no território apresenta as contradições de uma sociedade com um coeficiente GINI de 0,40 que é, como se sabe, o preciso limiar de alerta para o oceânico fosso entre os mais (muitíssimo) ricos e as muitas famílias com baixos rendimentos. Estribada em verdadeira monocultura económica, subsumida aos rendimentos pingues do jogo no único território chinês em que é legal, a economia de Macau gera continuados *superavit* e uma saúde financeira que permite ao governo tantas vezes tentar resolver problemas sérios recorrendo à atribuição de subsídios económicos, mesmo quando exigem estudo aprofundado e soluções completamente inovadoras. Assim tem acontecido em muitos casos no domínio da educação. O PISA pode ser mesmo ajuda importante no diagnóstico dos problemas e disfunções muitas de um sistema educativo que, apesar de esmagadoramente privado, não melhorou a sua qualidade através de concorrência e competição entre escolas, muito menos alargou a liberdade de escolha das famílias já que grande parte dos estabelecimentos segue os mesmos sistemas, manuais, testes e exames, tantas vezes até os mesmíssimos apontamentos de aulas que, seguidos durante muitos anos (agora também na forma de “PowerPoint”), se compartilham entre docentes a quem é necessário oferecer muito mais formação e continuada atualização.

Ainda assim, o sistema educativo de ensino não-superior em Macau é tudo menos homogéneo.

³ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?sy=2017>.

⁴ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?view=chart>.

Figura 1 – Estrutura orgânica do sistema educativo de Macau



Fonte: Portal da DSEJ

Entre as 77 escolas reconhecidas e apoiadas oficialmente pelo governo, apenas 10 são oficiais, de designação Luso-Chinesas mais o Conservatório de Música, 44 são da propriedade das mais diversas associações ligadas a empresários, moradores, interesses políticos e comerciais vários, 3 são escolas internacionais e 1 é uma escola portuguesa, as restantes pertencendo à diocese de Macau. Existe muito pouca tradição de intervenção governamental nestas escolas, conquanto algum esforço atual de regulação geral se tenha desenvolvido, ao mesmo tempo que algumas destas escolas são verdadeiramente diferentes por muito qualificadas e até envolvidas em projetos pioneiros. A Escola de São Paulo, por exemplo, gerida por Dominicanos espanhóis, desenvolveu um programa para acabar com a utilização de papel em todas as suas atividades letivas, distribuindo pelos alunos tabletes e *laptops* que muito têm contribuído para a atualização das formas e modos de aprendizagem. A *International School of Macau* (TIS) regularmente no topo dos *rankings* das escolas locais funciona em inglês, seguindo os *curricula* canadianos de Alberta. As outras duas escolas internacionais, a *School of the Nations* e a *Anglican School of Macau*, aparecem também nos lugares cimeiros dos *rankings* das escolas do território juntamente com as secções inglesas da Escola de Santa Rosa Lima e do Colégio do Sagrado Coração de Jesus, da responsabilidade de Canossianas, dois casos quase anacrónicos de estabelecimentos de ensino ainda exclusivamente para meninas. Mais ainda, o panorama tanto das escolas católicas como das escolas de associações chinesas, incluindo as mais antigas ligadas às associações operárias de finais do século XIX, é tudo menos homogéneo. As escolas e colégios católicos, por exemplo, são esmagadoramente frequentados por não-católicos sendo escolhidos por famílias que continuam a acreditar nas vantagens da estrita disciplina escolar e moral vinda das tradições pedagógicas de um catolicismo ortodoxo e repressivo.

PERCEÇÕES DE PARTIDA SOBRE A PRESENÇA DO PISA EM MACAU

É entre estes cenários urbanos, estruturas sociais e tradições culturais muito antigas que se situam as escolas de Macau e, com elas, as oportunidades oferecidas pela avaliação e recomendações do PISA. O conhecimento efetivamente mobilizado sobre o programa, mesmo nos raros debates públicos organizados pela DSEJ através do

ETARC, é muitas vezes reduzido a um número limitado de afirmações simplificadas, contrastando com a produção intensiva noutros países de novos estudos e conhecimentos dirigidos aos atores políticos e aos agentes de ensino, combinando perspetivas científicas, técnicas e de gestão de modo a explicar ou a ajudar a compreender as implicações dos resultados do PISA. Na maior parte dos países aderentes ao PISA desde 2000, os resultados dos exames, o seu estudo e as suas implicações não produziu qualquer especial “glorificação”, “escandalização”, mas também “indiferença”, interessando um cada vez maior número de peritos e cientistas tanto quanto de agentes de ensino e decisores políticos (STEINER-KHAMSI, 2003). Contudo, a progressiva globalização do PISA serviu igualmente já para acomodar já para caucionar todos os tipos de opiniões, posições e reformas, sem que se verificasse sempre a sua correlativa fundamentação analítica e científica, logo se observando uma discrepância entre o conhecimento resultante dos dados produzidos pelas avaliações e as suas diferentes perspetivações, senão mesmo apropriações, pelos discursos especializados, educativos e políticos, a saber:

o conhecimento efetivamente mobilizado nos debates públicos é muitas vezes reduzido a um número limitado de afirmações simplificadas, enquanto noutros países se verifica a produção intensiva de novos conhecimentos dirigidos aos atores políticos nacionais, combinando ingredientes científicos, técnicos e políticos de modo a explicar ou a ajudar a compreender no âmbito nacional os resultados do PISA, oferecendo, por vezes, traduções diferentes e competitivas dos resultados do PISA (GREK, LAWN & OZGA, 2009; MANGEZ & CATTONAR, 2009; MONS & PONS, 2009; NEUMANN *et al.*, 2012; PONS, 2012).

Importa, por isso, perceber que a localização do PISA, da construção e organização à interpretação dos resultados dos exames de avaliação, depende muito do discurso e produção dos peritos nacionais que se encontram envolvidos com a OCDE – como é o caso de Macau através do ETARC vazado em *Centro do Pisa* – e que fazem a avaliação das matérias examinadas, das suas didáticas, da sua dimensão em psicologia social, da sua psicometria, da sua econometria, para além dos relatórios muitos sobre a “eficácia” das escolas:

o conhecimento gerado no âmbito do PISA é um conhecimento com um carácter 'transgressivo' e que se 'autoriza a si mesmo'. É transgressivo, relativamente à investigação convencional, porque o seu ponto de partida e o seu ponto de

chegada são parcialmente definidos pelos representantes nacionais, não pelos investigadores ou pelos peritos (CARVALHO, 2016, p. 673).

Em Macau, desde a primeira participação no PISA, em 2003, os resultados que estabelecem a posição do território em *ranking* que se quer “mundial” tendem a circular tanto nos discursos especializados sobre educação como nos discursos políticos ou nas notícias mediáticas. Assim, em 2009, o então diretor da DSEJ, Dr. Sou Chio Fai, hoje responsável pelo ensino superior através da Direção de Serviços do Ensino Superior (DSES), anteriormente GAES (Gabinete de Apoio ao Ensino Superior), declarava formalmente o interesse do governo pelos resultados do PISA a partir das conclusões apuradas pelo diretor do ETARC, professor Cheung-kwok Cheung, pelo que as notícias breves destas intenções que circularam pela comunicação social local apresentavam num dos jornais diários mais antigos do território esta notícia em que se destacava sonante ou, pelo menos, conveniente a palavra “reforma”:

Analizando o projeto do PISA, Sou Chio Fai, diretor dos Serviços de Educação e Juventude, destacou que esta é uma forma de perceber em que ‘pontos’ a região se encontra mais fraca, melhorando o ‘sistema educacional de Macau’. Apesar do território se situar no nível médio geral, não possui ‘elites’ em determinadas áreas, como a vertente científica, referiu o mesmo responsável. Sabendo-se que os resultados, cada escola, por si, pode proceder a ‘um ajustamento’ do seu programa, notou. Esta posição foi corroborada por Cheung Kwok Cheung, que tornou a reforçar que o PISA, no futuro, será um instrumento para a reforma da educação (JORNAL TRIBUNA DE MACAU, 22 de abril de 2009).

As investigações primárias desta tese são alimentadas também por estes textos, suas relações, cumplicidades, palavras e conceitos singulares. Discursos oficiais cruzam-se aos estudos e relatórios muito officiosos do ETARC e ligam-se aos discursos outros, mais breves e geralmente pouco interessados, da comunicação social, mais da escrita do que do audiovisual já que o PISA por Macau não tem mesmo circulado em imagens mediáticas. Em todos estes discursos, mas muito mais claramente na comunicação social escrita, especialmente na imprensa diária, o PISA vislumbra-se uma questão de “glória”: a de saber se Macau *está à frente* ou, pelo menos, próxima da sua vizinha e sempre rival Hong Kong, a que se segue estranha distribuição de *glórias* por escolas locais individuais que, estranhamente, sempre reivindicam como seus os melhores resultados da avaliação local, especialmente no campo da matemática. Na verdade,

simbolicamente, a verdadeira glória do aluno representado como “excelente” é, sobretudo nas escolas católicas e das associações chinesas, a de saber as suas “notas” na “disciplina” que significam as “notas” de um teste ou exame e muito pouco a capacidade de resolver problemas e conceptualizar o real através dessa linguagem a que chamamos matemáticas. Propósito também desta investigação de demonstrar, se são ou não os resultados da literacia em matemática, avaliados pelo PISA, que interessam à maioria das escolas de Macau por razões de competição entre elas, pelas posições de *ranking* que possam vir a ocupar a nível local em consequência dos resultados obtidos pelos seus aprendentes ou outras razões que iremos apurar.

O PISA COMO DOMÍNIO DE INVESTIGAÇÃO

As dimensões locais e a muita singularidade social e cultural de Macau não podem, contudo, matizar ser o PISA um programa transnacional de projeção progressivamente mais global, sendo atualmente referência maior na comparação e cruzamento entre sistemas educativos nacionais. É precisamente esta dimensão transnacional que trouxe o PISA até Macau e é a sua vocação globalizante que o tem instalado no território, pese embora a muito escassa investigação original comparada associando a RAEM a outras escalas razoavelmente semelhantes como o são em geografia, economia e sociologia, os países e regiões que se identificam como *Ásia do Leste* e *Sudeste Asiático*. Assim, a nossa investigação, especialmente no domínio da revisão da literatura académica pertinente, não pode olvidar estas geografias e a acumulação de estudos sobre um instrumento de avaliação internacional de características transnacionais que tem concorrido efetivamente para influenciar as políticas de educação secundária dos países e economias participantes. Os estudos científicos sobre a influência do PISA associam, por isso, escalas nacionais e transnacionais. Neste último apartado, refiram-se as investigações cruzando seis países europeus, reunidas no projeto *Knowandpol* (Conhecimento e Política nos Sectores da Educação e Saúde), estudando os impactos dos resultados do PISA enquanto catalisador no processo de tomada de decisões (CARVALHO & COSTA, 2009), na análise da situação educativa após o “choque” de uma avaliação transnacional (MARTENS, 2008), também como instrumento participante nos

processos de regulação política e social dos sistemas educativos (CARVALHO, 2009), sugerindo modalidades de intervenção transnacional (BARROSO, 2005). Ao mesmo tempo, o PISA concretiza instrumento de “comparação dos Estados” em investimentos educacionais (MARTENS, 2007, p.40), interrogando a sua legitimação, informação e idealização enquanto propósitos que acompanham a receção e o uso de um instrumento internacional de avaliação (COSTA, 2016), logo influenciando a formação dos discursos, políticas e práticas educacionais progressivamente mais cruzadas, senão mesmo hegemónicas (BONAL & TARABINI, 2013).

Muito mais abundantes, por vezes finamente especializados, são os estudos e publicações sobre os impactos nacionais dos resultados do PISA. Assim acontece, entre outros vários países, nos debates sobre educação na Suécia e na Alemanha (RINGARD & ROTHLAND, 2010), na receção do PISA na Hungria e na Roménia (ESZTER *et al.*, 2012), na Espanha (MARCHESI, 2006), na França (MONS & PONS, 2009; DOBBINS & MARTENS, 2011), naturalmente em Portugal (CARVALHO & COSTA, 2009), mas chegando também mais perto de Macau a Hong Kong, Xangai, Taiwan, Singapura, Coreia do Sul e Japão. Na verdade, a circulação do PISA na RAEHK tem vindo a suscitar, como veremos depois pormenorizadamente, várias investigações que se foram tornando mais especializadas e influentes a partir dos estudos quase pioneiros de Yip, Chiu e Ho em 2004. A participação de Xangai desde 2009 mobilizou alguns estudos importantes cruzando sociologia e estratégias educativas (LOVELESS, 2014; DRONKERS, 2014). No Japão, como veremos, os resultados do PISA têm vindo a produzir estudos mais do que informados alargando-se da qualidade e desigualdades no sistema formal de ensino à reflexão sobre as suas ligações ao mundo económico e social (KNIPPRATH, 2010). Arrolam-se mesmo nesta parte da Ásia mais longínqua alguns esforços de estudos comparativos sobre a circulação do PISA como são, entre outros exemplos que apresentaremos, os casos das pesquisas de Cheung, Sit, Soh, Jeong e Mak (2014), comparando resultados e impactos em Hong Kong, Xangai, Coreia do Sul e Singapura, encontrando-se até investimento de investigação comparada ainda mais original no trabalho em que Soh (2013) relaciona pormenorizadamente os dados do PISA 2009 em Singapura e na Finlândia. É provável que no futuro próximo estas investigações comparadas, cruzando investigações de diferentes países e associando temáticas conexas e comuns, se venham a multiplicar, assim iluminando com diferentes

perspetivas científicas o que é mais apelativo no sistema de exames e avaliação do PISA: a sua dimensão transnacional e evidente influência global escorada na produção de enorme massa de dados e possibilidades estatísticas.

Na verdade, ao alargar-se desde 2000 muito para além das fronteiras dos membros da OCDE, o PISA tornou-se num dos mais influentes programas internacionais de avaliação, de sugestões em regulação e produção de conhecimentos educativos com larga influência na decisão política. Recorde-se que o PISA avalia o desempenho dos estudantes que, entre os 15 anos e dois meses e os 16 anos e dois meses, completaram o ciclo compulsório, geralmente normativo, de escolaridade e se encontram prestes a aceder ao mercado de trabalho ou ao período que decide a entrada no ensino superior (LINGARD & GREK, 2007, p.14). A partir da bateria de testes que mede um entendimento amplo da literacia em leitura, matemática, ciências e resolução de problemas, hoje em dia chegando também ao domínio poroso da “literacia digital”, o PISA produz generosa quantidade de relatórios e estudos que convida os países participantes a melhorarem os seus sistemas educativos estribados nas recomendações ressaltando da dispersão de resultados dos exames. Apesar das recomendações do PISA através da OCDE serem de mobilização voluntária, a verdade é que a maior parte dos países e economias participantes tem vindo com mais ou menos empenho a integrar algumas das sugestões propostas na renovação das suas políticas de ensino não-superior, incluindo a conexão axial entre escolaridade obrigatória e demandas dos mercados de trabalho em ambiente de competição em inexorável globalização. Nestes sentidos, parece mesmo pertinente perspetivar quase atrevidamente o PISA enquanto instrumento de “soft power” (BIEBER & MARTENS, 2011) visto que se tornou bandeira cada vez mais agitada e convocada nos discursos e decisões políticas sobre os sistemas educativos.

Numa palavra, esta tese não pode prescindir desta dimensão internacional e da progressiva influência global do PISA: iniciado em 2000 com 32 países, 28 membros da OCDE, o programa chegou em 2015 a 72 países e economias (a noção que se utiliza para Macau, Hong Kong e Taiwan), incluindo a República Popular da China com o desaparecimento da participação singular de Xangai. Neste ano de 2018, o PISA estende-se por 79 países e economias, acrescentando um novo e mais do que significativo domínio de avaliação: a *competência global*. Com efeito, o PISA-2018 pretende também aferir as capacidades de compreensão “do local, do global e de temas

interculturais”, destacando as “perspetivas do mundo dos outros” e, assim, inserindo no programa o tema mais do que complexo mas fundamental da diversidade cultural⁵. O PISA torna-se, assim, ainda mais global da avaliação às propostas de renovação profundas de um ensino-aprendizagem que tem a necessidade imperiosa de mobilizar os estudantes para a “compreensão da complexidade de uma sociedade global”.

O PISA EM MACAU SOB O PRISMA DA AÇÃO PÚBLICA E DA REGULAÇÃO

A análise das respostas encontradas na resolução do problema é de suma importância para podermos desenvolver a nossa compreensão acerca dos diversos fenómenos contemporâneos, particularmente: o papel do conhecimento na coordenação das políticas públicas de educação e da ação pública, nas novas formas de regulação da educação, aos níveis local, nacional e transnacional, sustentadas na informação e na persuasão, assim como na ação que decorre da reflexibilidade dos atores. Este raciocínio e discussão acerca do corolário dos novos processos de regulação dos sistemas educativos para a construção e legitimação do conhecimento para as sociedades politicamente organizadas é importante ser feito, de modo a percebermos a importância dos atores, pela sua diversidade e multiplicidade, pela horizontalidade e circularidade das relações estabelecidas, que ilustra a rutura com o mito do Estado imponente, homogêneo e imparcial, agora considerado um obstáculo à eficácia e eficiência das políticas públicas.

Estas indagações, sobre os modos como o instrumento de avaliação da OCDE propõe problemas e propicia soluções para o desempenho dos sistemas educativos, assim como defende etapas de atuação sobre os sistemas educativos e justifica agendas para a política educacional e para o relacionamento entre a política e o conhecimento, são importantes para percebermos a influência do PISA na ação pública. O apelo que aqui fazemos à noção de ação pública, entendida como “a maneira como uma sociedade constrói e qualifica problemas coletivos e elabora respostas, conteúdos e processos para abordá-los” (THOENING, 1997, p.28), está relacionado com a tentativa de compreensão da complexidade da vida social e do seu governo na contemporaneidade. Deste modo, é possível identificar as relações, de múltipla influência, que se criam entre

⁵ <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2018-global-competence.htm>

os atores da OCDE e os seus peritos, os políticos nacionais ou mesmo os *media*, na mobilização, no âmbito das suas ações, dos dados produzidos e acumulados no domínio do instrumento de avaliação internacional. Para a perceção de todos estes processos e efeitos das dinâmicas de regulação transnacional que acontecem no âmbito das influências múltiplas do PISA, seguimos de perto Carvalho (2016) que demonstra, à saciedade, a influência do instrumento de conhecimento pericial para a provisão de políticas educacionais e que se manifesta, nomeadamente, no plano das ideias e da ação organizada.

Importa assinalar como, através do conhecimento institucionalizado resultante do PISA, agregando atores, supervisionando interdependências (MARCUSON, 2004), foi construído um espaço internacional onde são trocados recursos materiais, informacionais, financeiros, e mesmo recursos simbólicos, como o *status* e a reputação dos intervenientes (CARVALHO, 2016). Neste espaço onde são ajustadas relações de correlação entre as múltiplas instituições internacionais, são ao mesmo tempo difundidos e outorgados modos concretos de perceber a educação e o seu governo.

E é partir deste olhar que melhor se percebe a magnitude da regulação transnacional alicerçada no conhecimento, a sua atuação e governo da educação, quer no plano das ideias, quer no plano da organização no âmbito das relações que se estabelecem entre os múltiplos atores que têm intervenção direta ou indireta nos processos de regulação do setor educativo. Nestas circunstâncias importa assinalar que o percurso talhado nesta sede, contribui para a melhor perceção das dimensões cognitiva, social, institucional, nacional, transnacional, política e epistémica, e também para a melhor compreensão do PISA, enquanto instrumento *soft* de regulação transnacional da educação.

Os saberes disseminados através do *survey* da OCDE são no âmbito da ação pública traduzidos, transformados e reformulados. Como resultado, observa-se no plano nacional divergências políticas e debate público sobre o conhecimento que é posto em circulação. Donde, quando constatamos maior presença de conhecimento na política ou a sua maior circulação, questionamo-nos sobre o campo empírico por forma a aferirmos os conhecimentos efetivamente qualificados e desqualificados, os que são alvo de processos de rarefação, ao invés de promulgação. Novos modos de conhecimento são, em si mesmos, constitutivos de processos políticos distintos, novos modos de

conhecimento associam-se a novas formas de ação pública e de participação na multiregulação das políticas (BARROSO & CARVALHO, 2011).

Na maior parte das sociedades atuais, mesmo nas mais autoritárias, o processo de implementação das políticas públicas tende a compreender várias etapas e fases de decisão, elaboração, implementação e avaliação que permitem comparar os resultados e os impactos de uma política, programa ou projeto. As diferenças de regimes políticos não alteram rigorosamente a ordem e os degraus deste processo, visto que o que se faz nos regimes democráticos por escrutínio público, eleição, votação, negociação sindical ou outra se faz atualmente em regimes não-democráticos recorrendo geralmente à sindicância tecnocrática de especialistas, conselheiros, auditores e semelhantes. O que significa que a implementação de uma política pública tem a ver com um processo de transformação de uma decisão numa ação. Dito de outra forma, as políticas públicas são sempre produções do regime das relações da sociedade política e da sociedade dita civil que, no tempo e no espaço, enformam o Estado e a sua ação vazada em legítima governação e administração públicas. Acresce ainda hoje em dia às etapas sucessivas de aproximação à ação em política pública essa fase transversal obrigatória de acautelar a decisão também em função da sua dimensão global. Acumulação de etapas que, do planeamento à execução, se encontram muito presentes nas políticas públicas de educação em Macau, como estudaremos, ou não fosse o território uma economia muita aberta e exposta a todas as pequenas e grandes mudanças em globais, ao mesmo tempo que já sabemos ser sociedade construída em plurisseculares negociações entre grupos, interesses, associações e muitos empresários.

Neste contexto, fomos impelidos a investigar como se mostra edificado o PISA, as formas como foi recebido e encarado em Macau, como este instrumento da OCDE surge como um analisador das dinâmicas de multirregulação da educação neste contexto asiático.

PROPÓSITO, EIXOS E OBJETIVOS DO ESTUDO

Entender as políticas educativas da forma como é feita neste estudo implica entendê-las

como espaços comunicacionais e sociais nos quais se exprimem e interagem diferentes concepções e modos de relação com o mundo educacional. Desta forma, importa observá-las a partir dos múltiplos pontos que caracterizam a sua produção e ancoragem, como os documentos oficiais e oficiosos, como a legislação, nos textos de comissões, nos estudos e nos relatórios prévios ou posteriores ao estabelecimento formal de uma política, nos lugares de mediatização, nomeadamente na imprensa periódica não especializada (CARVALHO, 2007, p.7).

Posto que toda a política pública gera de maneira direta ou indireta uma multiplicidade de documentos escritos que importa conhecer: notas e documentos internos da administração; discursos e tomadas de posição dos ministros ou dos responsáveis políticos; circulares; projetos de lei; decretos; resultados de debates parlamentares; relatórios de comissões, etc. (MULLER, 2008, p.95), a recolha e a análise documental tiveram um papel preponderante neste trabalho, utilizadas com o objetivo de identificar artefactos físicos ou documentos que pudessem permitir obter dados pertinentes para atingir os objetivos da investigação, nomeadamente examinar a construção do PISA em Macau, a sua circulação neste espaço, as suas influências no processamento coletivo, de modo a permitir-nos identificar a influência do PISA, enquanto instrumento de regulação, produtor de conhecimento e em simultâneo regulador das ações dos diversos atores que participam direta ou indiretamente na educação, na ação pública.

De acordo com o anteriormente assinalado, o propósito do estudo é descrever e analisar a receção e uso do PISA na política e na ação pública em Macau, enquanto elemento analisador dos processos de regulação da educação na RAEM.

Em função deste propósito estruturamos o trabalho de investigação em dois eixos de análise e, para cada eixo, estabelecemos objetivos específicos:

Eixo 1: Receção e uso do PISA em cinco contextos da ação pública

Esta dimensão é orientada pelo objetivo de identificar, descrever e analisar a mobilização do PISA e dos seus resultados nos seguintes contextos de ação pública da RAEM: as direções escolares; os *media*; as LAG; a assembleia; as consultas públicas. Concretiza-se através de um estudo de natureza extensiva, onde procedemos à análise dos resultados dos alunos de Macau no *survey* PISA, desde 2003 até 2018, das conferências de imprensa, dos relatórios da DSEJ, das LAG, das consultas públicas e da nova legislação para o ensino não-superior.

Eixo 2: Construção de sentidos para a educação com recurso ao PISA

Esta dimensão é orientada pelo objetivo de contrastar a mobilização do PISA e dos seus resultados para a construção de argumentários sobre a educação na RAEM em dois universos discursivos: o da *expertise* e o da política pública.

Concretiza-se através de um estudo intensivo, no qual o processo operativo mobilizado pretendeu analisar a influência dos resultados obtidos pelos alunos de Macau nas várias edições do PISA na ação pública.

METODOLOGIA

Passamos agora a desenhar um mapa dos procedimentos metodológicos por nós levados a cabo com a finalidade de atingir os objetivos elencados, garantindo a transparência e fundamentação das opções metodológicas, e permitindo a replicação do estudo. Procuramos também deixar alguns contributos para a delimitação daquilo que é a metodologia qualitativa e quantitativa, elucidando quais são as suas potencialidades e limitações. Posteriormente, passamos a descrever de modo mais concreto as opções metodológicas selecionadas para o presente trabalho, nomeadamente no que concerne aos instrumentos de recolha de dados e aos procedimentos de tratamento de dados.

Face à necessidade de enquadramento histórico-político-económico-social de Macau, este estudo contém uma dimensão histórica para explicar as características singulares do território, únicas no mundo. Logo, foi de suma importância percorrer ao longo de cerca de 500 anos a implementação e desenvolvimento desta sociedade nesta região asiática, e sublinhar os marcos históricos mais relevantes para a caracterização das políticas públicas e sobretudo para explicar como os vários atores de um modo muito peculiar influem gigantesca e na ação pública. Só com este mapeamento dos factos históricos que mais marcaram a constituição e desenvolvimento da sociedade de Macau, é possível perceber a influência das associações na ação pública e na regulação das políticas públicas no setor educativo. Foi necessário ainda limitar os factos até 1999, e os que ocorreram a partir deste marco, depois da transferência de soberania, para a identificação e caracterização dos efeitos da ação dos vários atores, que se têm vindo a prolongar no tempo, até aos dias de hoje, e que continuam a influenciar de forma intensa o governo da educação macaense. Sem este mapeamento, seria difícil demonstrar os resultados obtidos nesta investigação, mormente justificar a influência do PISA, como instrumento de regulação das ações dos diversos atores, produtor de

conhecimento, e no mesmo passo defender o conhecimento que alimenta a ação pública na conceção das políticas educativas.

Para o efeito, procedemos a um levantamento da legislação para o ensino não superior que existia em 2003, ano em que Macau participou pela primeira vez no PISA. A partir daí, analisámos os efeitos das sucessivas divulgações de resultados dos exames internacionais, procedendo a um levantamento, seleção e exame dos relatórios da DSEJ e do ETARC, e das suas conferências de imprensa logo após a anúncio dos resultados pela OCDE, bem como das publicações dos *media* locais sobre a performance dos alunos da região. Em seguida, examinámos todas as LAG ao longo das participações de Macau no PISA, para identificarmos a influência dos relatórios da DSEJ, do ETARC, das conferências de imprensa e das publicações dos *media*, na ação pública. Numa segunda fase, recolhemos e selecionámos todas as consultas públicas sobre as propostas de alteração da legislação para o ensino não superior, para, posteriormente, verificarmos qual foi a produção legislativa que ocorreu e onde transparece a influência do conhecimento resultante do PISA nessas reformas para o setor educativo.

Esta metodologia permite-nos identificar a influência dos resultados do PISA na regulação das políticas educativas para o ensino não superior de Macau.

Sintetizando:

- a) Em cada triénio, sempre que a OCDE divulga os resultados, avaliamos a reação da DSEJ e do ETARC, através dos seus relatórios e das suas conferências de imprensa;
- b) Examinamos as manifestações dos resultados do PISA nas publicações dos *media* locais;
- c) Observamos as repercussões na ação pública, através do exame das LAG;
- d) Escrutinámos as propostas de revisão legislativa através das consultas públicas;
- e) E inventariámos a produção legislativa que resultou da influência da publicação dos resultados do PISA.

Através deste processo, é-nos dado a perceber a influência das avaliações do PISA na regulação das políticas educativas para o ensino não superior de Macau.

No início do estudo, encetámos contatos diretos com vários atores, estatais e não estatais (membros do Governo, deputados, diretores de escolas, responsáveis da DSEJ e diretor do ETARC) de modo a privilegiar a recolha de dados diretamente que nos permitisse tomar como linha orientadora o conhecimento das práticas, interações e suas reações aos resultados dos estudantes de Macau no PISA. Envidámos vários esforços. Enviámos documentos vários, em chinês e em inglês, solicitando entrevistas. Tivemos formais encontros, oficiosos, com alguns dos atores contatados, entrevistas oficiosas, mas que nunca foram autorizadas superiormente para este trabalho de investigação. Os demais, responderam-nos por escrito, remetendo-nos, à semelhança dos primeiros, para “os documentos publicados” ou para o *website* da escola ou da instituição pública. Como resposta às nossas solicitações para a realização das entrevistas, enfatizavam que “a minha opinião é o documento”, “consulte as atas”, “consulte os debates da AL”, “veja os relatórios”. Em Macau domina o prestígio do “documento”. Os atores sociais e políticos muito dificilmente se comprometem com sugestões, informações ou opiniões. Daí ser muito difícil investigar nesta Região Administrativa Especial. É disso patente exemplo a parca investigação em ciências da Educação, bem como noutras áreas do conhecimento. Apesar de termos considerado a realização das entrevistas a atores políticos, especialistas e técnicos, elas não nos foram concedidas. Logo, seguimos uma metodologia assente essencialmente na análise documental. Recolhemos e analisámos as avaliações dos estudantes locais em todas as participações no PISA desde 2003. Em função dos resultados obtidos pelos escolares de Macau, nas diversas literacias avaliadas, identificamos as suas repercussões e efeitos nos órgãos de comunicação social, nas conferências de imprensa dadas pelo ETARC e pela DSEJ, e analisámos os relatórios publicados por estes serviços da administração. Numa segunda fase, fizemos um levantamento de todas as LAG desde a publicação dos primeiros resultados do PISA em que Macau participou, por forma a verificarmos os efeitos das avaliações na ação pública. Numa terceira fase, realizámos um levantamento das consultas públicas e da legislação posteriormente publicada para o ensino não superior, que nos permitiu perceber a influência da OCDE e do PISA na ação pública, na regulação das políticas públicas para o setor da educação, e o valor do conhecimento

que resulta do instrumento e que é efetivamente utilizado pelos atores políticos no governo da educação de Macau.

Apresentado o plano metodológico geral do nosso estudo, passamos então a detalhar as opções metodológicas que o nortearam.

METODOLOGIA QUALITATIVA

Neste estudo, optou-se por uma metodologia qualitativa de acordo com os dados que se pretendiam recolher em cada uma das partes do estudo, tendo como orientação a procura de respostas para as questões de investigação estabelecidas. Trata-se, pois, de um estudo naturalista, descritivo, que assume uma abordagem interpretativa. Naturalista porque a investigação centra-se em “situações concretas existentes e identificáveis pelo investigador, sem intervenção, em termos de manipulação, física e deliberada, de quaisquer variáveis” (AFONSO N., 2005, p.43). Complementarmente realçamos que a abordagem de natureza qualitativa se justifica quer pela natureza da investigação (STRAUSS & CORBIN, 2008), quer pelas questões colocadas, que visam o conhecimento do social (BOGDAN & BIKLEN, 1994).

Procura ir ao encontro das cinco características apontadas por estes autores, relativamente a esta abordagem, ainda que o grau de cada uma seja variável: “na investigação qualitativa a fonte direta de dados é um ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal”; “a investigação qualitativa é descritiva”; “os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos”; “os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva”; “o significado é de importância vital na abordagem qualitativa” (idem, ibidem, pp.47-51). Este método engloba um conjunto de princípios e formalidades que molda a metodologia científica. A determinação da metodologia relaciona-se com o primeiro nível do trabalho num projeto de investigação científica. Trata-se de um conjunto protocolar de técnicas essenciais à edificação do conhecimento, permitindo ao investigador, de uma maneira formal, imparcial e independente, ensaiar as teorias e conclusões já existentes e apresentá-las a debate para eventuais alterações ou aperfeiçoamentos (BHATTACHERJEE, 2012).

Seguindo as orientações de Denzin & Lincoln (2000), a investigação qualitativa, considerada comumente como um campo de investigação autossuficiente, atravessa disciplinas, campos de estudo e temas, desde o início do século passado tem sofrido inúmeras transformações no campo epistemológico e metodológico. O termo qualitativo remete para as qualidades das entidades, dos processos e dos significados; um estudo qualitativo valoriza a qualidade socialmente construída da realidade, num quadro construtivista, a relação íntima entre investigador e objeto de estudo e os constrangimentos situacionais que enformam a investigação. Janesick (2000), por sua vez, sintetiza as características fundamentais da investigação qualitativa, afirmando que esta requer que o investigador seja o instrumento de investigação e construa uma narrativa que englobe as várias histórias dos participantes. Serapioni (2000), destaca como características dos métodos qualitativos a análise do comportamento humano do ponto de vista do ator, a observação naturalista (não controlada), a subjetividade (perspetiva de intruso), a orientação para a descoberta e para o processo, o seu carácter exploratório, descritivo e indutivo, e a sua não trivialização.

A concluir fazemos ainda notar que o estudo tem um carácter descritivo, pois procede “uma narrativa ou descrição de factos, situações, processos ou fenómenos que ocorrem perante o investigador, quer tenham sido diretamente observados por ele quer tenham sido identificados e caracterizados através de material empírico relevante” (idem, *ibidem*). A investigação explicativa tenta encontrar explicações quer para os fenómenos observados, quer para os problemas encontrados, quer para os comportamentos analisados. Por sua vez, a investigação interpretativa destina-se à realização de observações cuidadosas sobre documentação minuciosa acerca de um fenómeno de interesse.

Sendo a narrativa do nosso estudo resultado da análise do material empírico proveniente de informação qualitativa (relatórios da OCDE, comunicações do governo, intervenções políticas, publicações da comunicação social, entre outros), procedemos a uma abordagem interpretativa porque analisamos “a realidade social a partir do interior da consciência individual e da subjetividade, no contexto da estrutura de referência dos actores sociais, e não na do observador da acção” (AFONSO N., 2005, p. 34). Neste arquétipo, o estudo da acção não visa descrever e analisar o comportamento dos atores, mas aquilo que resulta do seu comportamento físico e dos significados que atribuem

através das suas interações sociais (COHEN & MANION, 1995; HÉBERD-LESSARD, GOYETTE & BOUTIN, 2010).

De acordo com o assinalado combinamos dois estudos, que são também duas aproximações distintas, mas complementares na conceção das políticas públicas para a educação: uma de natureza extensiva e outra de natureza intensiva.

Na primeira aproximação, que corresponde ao primeiro eixo do estudo (Eixo I), centramo-nos na receção e uso do PISA em 5 contextos da ação pública, orientada esta dimensão pelo objectivo de identificar, descrever e analisar a mobilização das avaliações da OCDE no âmbito das direcções escolares, nos *media*, na assembleia legislativa, nas LAG e nas consultas públicas.

Na segunda aproximação, que concerne ao segundo eixo (Eixo II), direccionamos o estudo em busca de uma construção de sentidos para a educação com recurso aos exames standardizados, materializada esta parte da investigação através de um estudo intensivo por forma a analisarmos a influência do PISA na ação pública.

ANÁLISE DOS DADOS RECOLHIDOS

A nossa opção metodológica em mobilizar a metodologia qualitativa no processo de codificação dos dados em busca de argumentos de teorização parte precisamente daqui: tanto a especialização técnica do *content analysis* com a atenção pelo discurso e as suas estruturas quanto as condições para uma correta observação etnográfica em preciso contexto sociocultural não colhem para ajudar a teorização de uma investigação mobilizando os mais diversos textos produzidos em diferentes contextos e por instituições, agentes políticos e processos sociais variados. Mais ainda, o próprio PISA não produz propriamente apenas um texto ou discurso nem é observável etnograficamente a não ser que se pudesse acompanhar os alunos e outros agentes no processo de preparação e participação nos exames. Acresce ainda que este tipo de pesquisa estudando num espaço complexo como é Macau um temário em políticas educativas não permite igualmente seguir as tradicionais estratégias em *case study*, porque não se trata rigorosamente do estudo de um caso, mas da descrição, análise e

tentativa de interpretação de um fenómeno social num espaço histórico, político, social, económico e cultural singular: o da mobilização de uma avaliação transnacional, prestigiada, procurada e recorrente como mecanismo de legitimação das políticas públicas para um sistema educativo particular, local, em contexto de globalização. Com estas condições e limites, a metodologia qualitativa, em especial na atenção dirigida ao dado e à sua produção, deles partindo em codificação para se chegar a uma perspetiva teórica original afiguram-se mais operativamente generosas na edificação de uma proposta de teorização.

Em termos concretos, a metodologia qualitativa entra aqui neste trabalho de investigação devido a esta sua evidente flexibilidade no processo de organização da codificação dos dados – nesta investigação trata-se de imensos textos, relatórios, programas, estendendo-se do oficial ao mediático – e, sobretudo, no apuramento e construção de relações. Na verdade, uma das principais vantagens da aplicação da metodologia selecionada parece assentar no seu processo de codificação gradativa, “construtivista” e relacional em que, partindo das próprias categorias geradas pelos dados, se chega a uma proposta relacional de teorização, o que assim permite o tratamento de largas massas documentais – textos, documentos, observações, etc. – em que se procura identificar já não apenas e principalmente o fenómeno, tema ou problema em investigação, mas sobretudo reconstruir as suas relações e inter-relações também textuais e discursivas, sociais, políticas e outras, finalmente sugerindo uma conceptualização.

Integram-se ainda no ordenamento metodológico da nossa investigação, especialmente nas perspetivas motivadas pela codificação, as principais críticas epistémicas e metódicas que têm vindo a ser dirigidas e debatidas em torno do uso da metodologia qualitativa em particular nos domínios da educação. Em consequência, cruzando as várias discussões críticas já assinaladas, a metodologia tem evoluído nos últimos anos muito mais prudentemente em direção à originalidade da interpretação ou das propostas de teorização, vazando-se convenientemente em “perspetivas persuasivas” que se assumem como interpretações sempre qualitativas de fenómenos sociais que, no tempo e no espaço, apresentam singularidades exigindo a sua observação descritiva muito densa e interpretações em teorização que não pretendem maiormente confirmar ou matizar qualquer teoria anterior, clássica ou normativa.

Seguindo as principais indicações para a estruturação de um adequado processo de construção da codificação dos dados, apuramento das suas relações e sugestões de teorização, esta investigação dividiu as fontes e documentos estudados em dois apartados: uma primeira coleção percorre em codificação vários trabalhos publicados sobre Macau, reunindo 9 artigos e 5 teses de doutoramento, num total de 1211 páginas; um segundo apartado junta a documentação oficial, política, institucional e administrativa, associando os programas das LAG entre 2003 e 2018, as leis e as seis consultas públicas sobre nova legislação para o ensino não-superior, arquivo chegando a demoradas 2.406 páginas. Tratando-se de uma massa de dados especialmente extensa, cruzando materiais textuais e documentais de diferentes formatos e mesmo expressão linguística, o tratamento em codificação de todos os materiais tanto individualmente como em comparação foi feito recorrendo ao *software* especializado, denominado ATLAS.TI para MAC OS X .

CAPÍTULO I - CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DE MACAU

1. A SINGULARIDADE DE MACAU

Importa a uma investigação que se organiza em torno de problemática muito precisa – os impactos do PISA no reordenamento da política educativa da RAEM, de 2003 aos nossos dias – reconstruir os principais contextos, estruturas e sentidos do domínio em pesquisa. Mais ainda quando Macau se inscreve em demorada singularidade também na produção de um sistema educativo, o que é herança histórica de longa duração, mas também consequência das estruturas económicas, sociais e de práticas culturais em muitos casos bastante antigas e tradicionais. A identificação de uma noção de educação formal, se quisermos, de educação escolar centrada em escolas, obriga na verdade a sumariar sentidos e estruturas históricas tanto como a frequentar o muito específico sistema e política atual da RAEM mais as suas expressões sociais e económicas, precisamente empresariais e grupais, condições para em continuação se chegar a políticas educativas. Comece-se com anterioridade pela história da educação ou das muitas estruturas e sistemas em educação, realizando somente passeio panorâmico, mas em que as aparentes generalidades não pretendem mesmo ser curtas simplicidades.

1.1. UM ENCLAVE LUSO-CHINÊS: PLATAFORMA COMERCIAL, CIDADES PARALELAS E POUCA COLÓNIA

A interrogação clássica sobre a história de Macau, senão mesmo recorrente perplexidade, provocando a historiografia tanto como as outras ciências sociais ou até as subtilezas da ciência política, é como foi que os *portugueses* (mais do que Portugal...) se instalaram e administraram o território chinês da península e ilhas adjacentes da Taipa e Coloane ao longo de mais de 450 anos até à sua retrocessão, no final de 1999, à plena soberania da República Popular da China (RPC), assim criando a RAEM. As respostas não convocam quaisquer eventos singulares, milagrosas ações ou qualquer especial capacidade de adaptação dos portugueses às sociedades tropicais como agitava o luso-tropicalismo de Gilberto Freyre: nem Macau pertence a qualquer cultura “tropical” como os portugueses europeus em circulação pelo Sul da China foram

sempre uma pequena minoria, muito mais se movimentando em nome do longínquo Portugal grupos de eurasionos que encontravam na língua, por vezes em crioulo, e no catolicismo estruturas identitárias que duraram demoradamente até bem entrado o século XX. A fixação de portugueses e eurasionos no enclave do delta do Rio das Pérolas, a partir de 1555-1557, organiza processo histórico de longa duração estribado na continuada reprodução de três funcionalidades especialmente importantes na ligação do império do meio ao mundo exterior em período de encerramento e profunda desconfiança dos estrangeiros. Com efeito, identificam-se três funções históricas que Macau foi cumprindo na longa duração: (a) a de plataforma comercial para a exportação de produções industriais e sumptuárias chinesas, das porcelanas às sedas, distribuídas por Macau através do seu acesso às feiras de Cantão em troca da importação de produtos fundamentais ao funcionamento da economia chinesa, em especial a prata que enformava o sistema monetário imperial; (b) a de ponte e porta de acesso à ciência e à revolução científica europeia que chegou à corte imperial em livros, instrumentos e tutores através de Macau e pela via maior dos missionários, mas também, ainda que com menor expressão, através de mercadores, agentes comerciais e outras situações profissionais, dos fundidores de artilharia aos produtores de vidros e cristais, dos cartógrafos aos pintores, dos médicos aos engenheiros militares; (c) finalmente, Macau foi espaço de exílio político, económico, religioso e cultural tolerado pelas autoridades chinesas e portuguesas, assim acolhendo tanto refugiados de guerras e revoluções como opositores políticos ou exilados religiosos tanto como os que haviam perdido as suas fortunas, empresas e investimentos que procuravam reconstruir pelo enclave. As duas primeiras funções de longa duração perderam-se por meados do século XIX, mas a terceira ainda hoje persiste, pelo que em Macau se podem mesmo encontrar os mais singulares refugiados vindos da China à Indonésia ou mais longe ainda (SOUZA, 2013). Esta tripla funcionalidade obrigava a negociações, compromissos e contínuas trocas de dádivas entre as instituições e poderes de tipo português erguidas em Macau e o sistema de poderes imperiais, incluindo o vice-rei de Cantão e os mandarins superiores regionais e locais, especialmente administradores e juizes ligados a alfândegas, ao transporte comercial, aos tratos e à recolha de impostos, mais naturalmente os mandarins instalados na península e nos seus arredores que eram o mais imediato recetáculo de continuados presentes, partilhas e pagamentos promovidos pela burguesia

mercantil do enclave e as suas duas principais instituições, o Leal Senado e a Misericórdia. O que levou à organização de um enclave comercial peculiar em sistema de cidades paralelas, identificando-se até 1849 a distinção entre a chamada “cidade cristã” amuralhada enquanto fora deste recinto fervilhava de atividade a cidade chinesa, conhecida por bazar, mais quatro pequenas aldeias quase rurais que se estendiam até às chamadas portas do cerco, o limite da península em que, desde 1582, as autoridades chinesas construíram uma barreira impedindo os estrangeiros de entrar no império chinês. As duas cidades em verdadeiro Janus cultural nunca se misturaram, pelo que são mais do que apressadas, completamente erradas, todas as interpretações de Macau como sociedade multicultural que nunca foi apesar da circulação transcultural de ideias, ciências, tecnologias e os mais variados objetos. Ainda assim, o enclave luso-chinês conseguiu produzir um equilíbrio político e institucional que, vazado nas vantagens em capitais económicos e sociais das suas três funcionalidades, permitiu a Macau ser ao mesmo tempo (1) uma localização política e administrativa do império chinês e circunscrição da província de Cantão debaixo da autoridade de um vice-rei; (2) uma localização política e económica portuguesa como parte longínqua do chamado Estado da Índia, governado também por um vice-rei com muito poucos poderes mesmo sobre os portugueses instalados no enclave; (3) mais singularmente ainda, Macau era, do nome às funções reconhecidas e partilhadas entre chineses e portugueses, uma representação portuguesa que lhe engendrou um nome, um urbanismo e uma posição cartográfica universal (SOUSA, 2013).

Infelizmente, os impactos singularíssimos deste interessante sistema em enclave dual no domínio da educação ou educações não é campo que se tenha cultivado em historiografia ou outro qualquer domínio ligado às chamadas ciências da educação. Pelo contrário, domina uma narrativa não apenas simplista e redutora, mas também completamente tendenciosa que entende a história da educação por Macau como matéria religiosa e missionária sob o foco do mais profundo eurocentrismo e dos preconceitos conhecidos da historiografia nacionalista portuguesa. Seguindo estas muito parciais e limitadas lições, a educação ter-se-ia instalado em Macau com a chegada dos jesuítas e a decisão do seu italiano visitador, o padre Alessandro Valigano, de construir em 1594 um colégio na nova cidade dedicado ao apóstolo São Paulo como a maior parte das mesmas instituições espalhadas pelo mundo pela Companhia de Jesus.

Na verdade, não se tratava de iniciativa completamente peregrina, visto que o bispo jesuíta D. Melchior Carneiro, frustrado enviado à Etiópia, refugiado pela Índia e depois por Macau, pela cidade abriu em 1568 “uma escola de ler e de escrever e algum tempo classe de Latim, todavia não teve o título de colégio senão em Dezembro de 1594” (TEIXEIRA, 1969, p.62). Seja como for, é precisamente a fundação do colégio jesuíta de São Paulo que, muitas vezes lido com anacronismo como a “primeira universidade no Extremo-Oriente”, abre geralmente os breves sumários de história da educação em Macau (TEIXEIRA, 1982). Recorde-se brevemente que o colégio seguia o sistema jesuíta conhecido da *ratio studiorum*, oferecendo um curso de Artes que, nos primeiros quatro anos, estava aberto a leigos para estudarem Latim, Aritmética e Música, mas servindo sobretudo para preparar os futuros missionários para os estudos de Teologia que em Macau incluíam o estudo do chinês, do japonês até finais do século XVII, documentadamente também o vietnamita que se ensinou durante dois séculos. Por 1746, o colégio estava praticamente desativado, tendo a formação de missionários passado para o seminário de São José, fundado em 1728 e dirigido pelos jesuítas até à sua expulsão de Macau, em 1762. O seminário passaria a instituição diocesana de proteção régia, sendo entregue aos lazaristas portugueses e franceses que asseguravam o ensino do Latim, Retórica, História, Filosofia, Teologia Dogmática e Moral. Muito depois, já em 1927, a instituição fixou-se como colégio diocesano oferecendo ensino geral sobretudo a crianças e jovens macaenses ao longo de cinco anos considerados como de formação primária (TEIXEIRA, 1982).

Em rigor, este tipo de seminários e escolas existia em Macau junto das outras ordens religiosas instaladas no enclave: dominicanos e franciscanos vindos de Manila mantinham escolas primárias desde finais do século XVI, as clarissas desde meados do século XVII, enquanto os lazaristas franceses e os membros da Sociedade das Missões de Paris que tinham procuradorias e casas em Macau abriram os seus próprios seminários internos, funcionando em latim e chinês desde a década de 1770 até à sua transferência para Hong Kong, respetivamente em 1844 e 1847 (SOUSA, 2014). Apesar da variedade e concorrência religiosas mais a instalação de várias congregações no território, muitas igrejas, conventos e equipamentos, beneficiando ainda da rede universal tecida agressivamente pela igreja católica pós-tridentina, a verdade é que estas escolas tinham muito poucos alunos e ainda menos crianças e jovens chineses locais ou

regionais que se queriam candidatos a tornarem-se missionários e sacerdotes católicos. O cristianismo e os seus missionários eram para as concepções imperiais dominantes estrangeiros que obedeciam e seguiam perigosamente um poder forasteiro, logo incompatível com a obrigatória e exclusiva submissão de todos os chineses ao Filho do Céu. Era, por isso, perigoso e arriscado a crianças e jovens chineses entrar nas escolas religiosas católicas mesmo em Macau onde também eram vigiados pelos mandarins locais, como também denunciados pela população chinesa do bazar. Assim, enquanto rigorosamente escolas, os estabelecimentos católicos de todas as ordens religiosas, pese embora algumas diferenças de estilo e formatos, não atraíam a mocidade chinesa local e eram frequentados com muitas precauções por alguns, geralmente poucos, jovens eurasionos masculinos, normalmente mais formados e treinados em ambiente corporativo e familiar.

Não eram também muito frequentadas as escolas protestantes que, sobretudo anglicanas e luteranas, chegaram a Macau no século XIX, nomeadamente com a instalação da Companhia Inglesa das Índias Orientais no território por onde chegou a ter como sede a famosa “Garden House” onde hoje se instala a Fundação Oriente. Em 1834, a inglesa esposa do primeiro missionário luterano na China, reverendo Karl Gutzlaff (1803-1851), de seu nome Mary Wanstill, promoveu a abertura de uma escola para meninas, sobretudo filhas dos ‘sobrecargas’, pilotos e funcionários das companhias inglesa, holandesa, sueca e dinamarquesa mais empresas privadas que operavam no comércio de Cantão por onde era proibida a circulação de mulheres ocidentais. Obrigados, assim, a manter as suas famílias a residir em Macau, algumas dezenas de crianças e jovens europeus encontraram também a partir de 1839 uma oportunidade educativa com a criação oficial da *Morrison Memorial School*, recordando o nome do primeiro missionário anglicano protestante na China, Robert Morrison (1780-1834), muito influente sinólogo com os seus vários estudos e traduções, incluindo da Bíblia para mandarim. A nova escola era dirigida por um missionário dos Estados Unidos, o reverendo Brown, admitindo seis alunos chineses ao lado de cerca de 40 estudantes ocidentais. A escola foi de muitíssima curta duração, já que, com a ocupação britânica de Hong Kong, o estabelecimento se mudou para a nova colónia britânica logo em 1842. Escolas de inspiração protestante só voltariam a medrar em Macau em 1906, mas agora por iniciativa dos cristãos chineses que fundaram a escola primária Chi Tou,

depois seguida, em 1919, pela abertura de um jardim de infância, o qual foi mesmo o primeiro verdadeiramente em “estilo ocidental” (PENG, 2009, pp.8-9).

As narrativas mais ou menos apologéticas da missionação católica por Macau com as suas escolas e seminários não esqueceram apenas estas escolas protestantes, mas condenaram ao silêncio e esquecimento a “sociedade civil” com todas as suas profissões, atividades diversas, tratos mercantis muitos e redes sociais poderosas. Esqueceram ainda as mais diferentes escolas chinesas que se espalharam desde cedo pelo enclave luso-chinês como se as lojas, oficinas, manufaturas, juncos e tráficos comerciais animados pela população chinesa de Macau não precisasse de letreiros, legendas, relatórios, livros, contabilidades, pesos e medidas, aritméticas, geometrias e tudo o mais com que se organizam indústrias, comércio, construção civil, transportes ou navegações. É como se fosse possível representar com o mais cínico etnocentrismo a totalidade da população histórica chinesa de Macau como sucessiva e demoradamente “ignorante” e “atrasada”, incapaz de ler e escrever, de contar e calcular mesmo quando era formada também por empresários, comerciantes, farmacêuticos, donos das mais variadas lojas e das mais diferentes oficinas, mais pilotos, construtores e um extenso rol de profissões em quase todas as áreas do capital e do trabalho.

Corrigindo a apologética católica e missionária, começa-se por recordar os vários espaços civis em que se foi fazendo educação corporativa e profissional, muitas vezes reunindo dezenas de aprendizes, em alguns casos misturando aprendentes eurásianos e chineses. Assim, desde princípio do século XVII, as famosas oficinas de fundição de artilharia dos Bocarro ensinavam aritmética, geometria, cálculo e artes metalúrgicas a muitos aprendizes – documenta-se entre 40 a 80 – que espalharam os mais variados canhões, cameletes, bombardas, os célebres leão, tigre e pelicano verdadeiramente por todos os mercados asiáticos (TEIXEIRA, 1961, pp.359-385). A mesma educação corporativa, civil, promovida por instituições como o Leal Senado ou por empresas privadas estendia-se à pilotagem, construção naval, comércio, contabilidade, engenharia ou, entre outras artes, à cartografia que era ensinada desde 1592 por duas diferentes corporações junto do Leal Senado e das Oficinas Navais. Documentam-se aulas de pilotagem financiadas pelo Leal Senado desde 1606 por onde estudavam também candidatos chineses a pilotos marítimos e fluviais, os quais dominavam a ligação entre Macau e Whampoa para onde conduziam e atracavam as dezenas de

embarcações estrangeiras que, dos finais do século XVII à primeira Guerra do Ópio, se dirigiam sazonalmente às grandes feiras de Cantão. Desde 1786, o Senado macaense pagava a um professor de matemática que promovia “grandes estudos na Esfera, Geometria, Trigonometria e matérias do cálculo de Navegação” (Arquivo Histórico de Macau - AHM, LS 1786/M3). Destes processos surgiria, já em 1814, a Escola Real de Pilotos oferecendo ensino especializado num ciclo de dois anos: no primeiro, os alunos estudavam aritmética, álgebra, geometria e trigonometria; no segundo ano passavam para a trigonometria esférica, astronómica e hipografia demonstrada (AHM, ERP L1814).

O século XIX concretiza em 1847 a abertura da primeira escola primária pública, financiada pelo Leal Senado para alunos do sexo masculino em que, para além do Português, se ensinava também Francês e Inglês, programa de estudos definido como “instrução geral”. Os dois professores instalados na escola foram pagos a partir de 1852 graças a uma lotaria, sumindo-se a seguir o estabelecimento no interior do seminário de São José. Em 1872, acompanhando de perto os desenvolvimentos da educação na chamada longínqua metrópole, foram abertas duas escolas primárias, uma para o sexo masculino e outra para o sexo feminino. As escolas tinham três professores e duas professoras reunindo 160 alunos, o que era à época mais do que significativo. A partir de 1890, estas escolas foram divididas em Escola Central do sexo masculino (108 alunos) e Escola Central do sexo feminino (110 alunas). Apesar destes avanços em oficial ensino primário, uma notícia publicada no jornal *O Macaense*, em 1895, é tudo menos agradável e positiva:

Por informações subministradas por pessoas fidedignas que assistiram aos exames das duas escolas sustentadas pelo governo, sabe-se que o ensino nessas escolas ser deficiente, é material e superficial não entendendo os alunos em geral o que leem e decoram. É ainda o antigo sistema de cultivar quase exclusivamente a memória decorando o desenvolvimento intelectual e o conhecimento da vida prática.

A causa principal deste estado retrógrado é a sua defeituosa organização com um professor ou uma professora a reger simultaneamente 4 classes ensinando uma diversidade de disciplinas em diversas graduações. Na escola central feminina os trabalhos de agulha não permitem dispor de tempo para dar explicações desenvolvidas e repetidas (TEIXEIRA, 1982).

Chega para ficar em 1894 o liceu, batizado com patriótica e histórica solenidade como Liceu Nacional Infante D. Henrique. Aberto em setembro de 1894 com 31 alunos,

oferecia um ciclo de três anos que seguia o sistema metropolitano para ensinar: Português; Latim; Matemática; Filosofia; Geografia; Ciências Naturais e Francês. Os manuais importavam-se de Lisboa e sempre que não chegavam o ensino era assegurado por sebatas feitas e ditadas pelos professores, um sistema que se tornou paulatinamente dominante. O Liceu foi reformado em 1919 aplicando os grandes ideários da República para a reforma do ensino liceal nas colónias, estendendo o ciclo de ensino por cinco anos com exames de admissão, exames todos os anos e exame final de curso. A reforma introduziu o ensino de Moral Cívica, Administração Política, Geometria, Álgebra, Taquigrafia, História de Portugal e História Universal, pelo que, com algumas poucas variáveis, estruturou o sistema de ensino liceal que vigorou durante muitas décadas do século XX por Macau. No entanto, a população juvenil chinesa não frequentava as escolas oficiais primárias e liceais, pelo que desde 1923 foi lançado sem grande sucesso o sistema de escolas luso-chinesas que ainda hoje existe, agora utilizando chinês como língua veicular, mas mantendo o português como disciplina obrigatória (PENG, 2009, p.7), estabelecimentos infelizmente com cada vez menos alunos.

As diferentes formas e estruturas da educação organizada dirigida à população chinesa de Macau são temas pouco estudados e pobremente documentados. Sabe-se que existiam desde as décadas finais do século XVI escolas formais a funcionar nos principais templos chineses – os chamados “pagodes” das fontes e descrições portuguesas – a que se juntava a formação corporativa e profissional que incluía a aprendizagem da escrita e leitura, assim como a prática do cálculo com o ábaco chinês (SOUSA, 2011). Estes espaços educativos e de formação conhecidos como *xueshu* – literalmente, aprender – e por *yixue* – escolas de caridade – tinham certamente ligação estreita ao regime tradicional de ensino escorado no célebre sistema de exames imperiais que domina as duas últimas dinastias chinesas, Ming e Qing, como se comprova ainda hoje quando se observa com atenção o grande letreiro em emolduradas letras de ouro que encima o portão de acesso à antiga grande residência do mandarim Chiu Yun-cheng, hoje incluída em parte da coleção de edifícios de Macau que integra o património mundial da UNESCO. O visitante curioso pode, assim, ler ou pedir que lhe traduzam a importante inscrição que, datada de 1828, recorda: “ambos, pai e filho, passaram o exame imperial com cores brilhantes”, o que, de facto, aconteceu, documentadamente em 1777 com o pai, Chiu Yuen-lo, e em 1801 com o filho, Chiu Yun-cheng (PENG,

2009, XVI). Sabendo-se quanto era difícil passar os exames imperiais que muitos candidatos preparavam ao longo de dezenas de anos, tentando memorizar os grandes clássicos do confucionismo, da arte militar e os tratados de hidrografia, o registo da antiga mandarínica casa de Macau indicia capacidades e qualidades de formação tradicional que importaria investigar com muito mais atenção. Com efeito, é possível que várias antigas escolas chinesas de Macau, nomeadamente as instaladas em templos importantes, se possam ter organizado precisamente em torno de escolares locais e regionais famosos pelo seu sucesso nos exames imperiais.

Recorde-se, assim, por todos, o caso maior de Chen Zibao (1862-1922), um intelectual de Xinhui, na província de Cantão, concluindo com aprovação os exames civis imperiais em 1893 para logo aderir ao falhado movimento de reforma no reinado de Guang Xu, obrigando ao seu protegido exílio em Macau, depois de ter passado pelo Japão Meiji. Em 1899, Chen Zibao abriu a sua própria escola no enclave luso-chinês, conhecida justamente pelo seu nome. Propondo um novo tipo de escola, o seu sistema não se baseava na aprendizagem da leitura pela repetição dos clássicos, antes tendo produzido mais de meia centena de renovados manuais escolares escritos em linguagem acessível, dirigindo-se especialmente a crianças e a mulheres analfabetas, depois muito adotados em Hong Kong e em várias cidades das províncias vizinhas. Durante os 19 anos que viveu e ensinou em Macau, Chen Zibao espalhou as suas ideias reformistas e a renovação das escolas chinesas com ideias ocidentais, promovendo o ensino feminino, abolindo os castigos corporais e promovendo aulas gratuitas para a alfabetização da população adulta. Em 1912, a sua escola passou a chamar-se *Guan Gen* ou “Alimento pelas Raízes”, perdurando como exemplo de educação moderna e comprometida com o desenvolvimento social da população (PENG, 2009, p.11).

A falta de documentação oficial portuguesa, incluindo nos arquivos mais arcanos ainda hoje melhor preservados do antigo Leal Senado, da Misericórdia e do Juízo dos Órfãos, denuncia evidentemente a completa independência de escolas e outros espaços educativos da maioritária população chinesa de Macau, arrolando-se já muito tardiamente algumas participações das autoridades portuguesas e municipais locais neste sistema. Assim, em 1832, um grupo de comerciantes chineses ligados ao contrabando do ópio e aos tratos mais legais do tabaco organiza com o apoio do Leal Senado uma escola chinesa que, infelizmente, viria a ser destruída pelo terrível tufão de

1875. Quatro anos depois, em 1879, face à quase completa ausência de crianças chinesas nas escolas oficiais e religiosas, o bispo D. Manuel Bernardes Enes promove a criação da Escola de São Lázaro “para rapazes chineses” que funcionava em edifício privado cedido pela comunidade comercial da zona, tendo aberto com uma frequência de 44 alunos, a que se seguiu uma seção feminina, em 1881. Três décadas mais tarde, em 1911, juntando agora os esforços do governador, Álvaro Manuel Machado, e os capitais da Comissão Comercial Chinesa, depois vazada na mais poderosa associação do enclave, é inaugurada a Escola do Matapau para 200 alunos. Em 1916, com oficial aprovação do Leal Senado, abre a Escola Kung Kao, investimento de um grupo de empresários chineses dirigidos pelos poderosos José Choi Anok e Chan Chee que dominavam grande parte das casas de jogo do território. Estabelecimento primário que, cruzando o ensino da leitura e escrita à aritmética e cálculo, reunia dois professores de português e dois professores de chinês, mas que viria a fechar em 1942 por falta de alunos (TEIXEIRA, 1982).

Existe um documento tão raro como excecional que nos dá uma perspetiva ainda mais evidente da proliferação de escolas chinesas em Macau e da sua mais do que completa independência: a inspeção geral de 1923. Neste ano, o Leal Senado resolve fazer um levantamento exaustivo coordenado por Nascimento Leitão, diligente médico investido formalmente no cargo de inspetor geral de educação. A inspeção apura um impressionante volume de 83 escolas chinesas, as quais aparecem divididas no relatório assinado por Leitão em três apartados distintos: (a) escolas com mais de 30 alunos efetivos; (b) escolas com menos de 30 alunos; (c) escolas dos pagodes. Na primeira seção aparecem os seguintes estabelecimentos: Escola Keng Hu com 330 alunos do sexo masculino; Escola Iong Sat reunindo 205 do sexo masculino e 73 do feminino; Escola Koc-Koc com 139 alunos do sexo masculino, 46 do feminino; Escola Chao Kun Nam a funcionar com 38 alunos do sexo masculino e 8 do feminino; Escola Lay Hing com 70 alunos do sexo masculino; Escola Vai Tac com 52 alunas. Segue-se a longa lista de escolas – as *xueshu* – com menos de 30 alunos: Tac Hing; Hi Nam; Tai Seng; Iec Chi; Kong Kog Nui; Tac Va; Vai Soc; Koc Man; Ioc Choi; Chong Iu; Tou Meng; Chai Man; Man Kou; Un Hei; Kong Kao Ioc; Meng Keng; Ioc Iac; Va Fong; Chap Seng; Chong Pang; Lai Kwan; Kong Meng; Kong Cheong; Chou Fan; Oui Man; Chi Tac; Tou Ieng; Io Peng; Kun Fung; Iao Chan; Tou Leng; Siong Can; Che Tou; Pui Iac; Him Pum; Cheng

Sau; Iong Cheng; Hoc Haw; Iat Chan; Vai Ki; Siong Kau; Chai Man; Chi Tou; Cuan Va; Chan Ioc; Seng Tong; Peng Man; Kai Mong; Soi Ieng; Kuang Iun; Soi Ieng; Kuang Iun; Pui Ioc; I Van; Liu Fong; Hoc Hau; Pec Seng; Iak Seong; Pui Sang; Vong Ming Cho; Meng Seng; Iong Koc; Pui Seng; Song Siu; Ka Soc; Soi Van; Lai Sang; Cheng Meng; Chong Sit Chou; Pun Lap; Kong San e In Kuong. O relatório visita ainda as escolas que funcionavam nos templos chineses, a saber: Pagode da Rua da Erva; Pagode da Rua da Alegria; Pagode Seong Siac e Pagode Mong Ha, logo acrescentando o inspetor geral que «não têm retretes, escarradores e salas próprias. Não vi nenhum professor ou professora. Não se podem fechar».

O que rigorosamente era prudente conselho que se alargava por todas estas escolas espalhadas pela cidade. Nascimento Leitão não deixa ainda assim de descrever muito mais do que criticamente sobre o estado e o tipo de ensino dominante nestas escolas, naturalmente lidas e representadas com as ideias educativas oficiais do que era à época a missão de instrução do colonialismo português:

As Escolas chinesas são na sua maioria acanhadamente instaladas em casas frequentemente habitadas por várias famílias, não se atendendo aos mais elementares preceitos de Higiene e Pedagogia. Sem ar renovado, sem luz, os soalhos imundos, sujas de escarros as paredes, tantas vezes enegrecidas pelo fumo da cozinha ali junto improvisada, sem chaminé, quando não são também garatujadas pelo pincel sempre à mão dos alunos, quantas vezes sob o benévolo consentimento do professor.

A vozeria dos alunos nem sempre abafa o coro e gritaria das crianças de tenra idade que brincam na sala de aula ou ali são passeadas pelas criadas ou mães. Não é raro sobressair o ladrar continuado de um cachorro preso, o que, pelo que vi, não parece incomodar o professor.

Algumas indústrias têm também invadido a sala da escola, vendo-se por vezes nela instaladas mulheres a depenar galinhas, a fazer caixas para fósforos ou a manipular panchões durante a aula, ouvindo-se até o matracar do tear instalado à entrada ou no compartimento contíguo.

Estas Escolas devem ser imediatamente reformadas e a administração deve fazer cumprir as minhas ordens sanitárias (AHM, LS, 1923).

1.2. DUALIDADE, INCIDENTES E A ESCOLA DO “1, 2, 3”

As sugestões do médico transfigurado em raro inspetor geral de educação não foram seguidas nem no seu tempo nem nas décadas seguintes: as escolas chinesas continuaram

a ser largamente independentes e, muito prudentemente, não eram incomodadas por ordens do governo português ou das autoridades municipais. O que acontece em período, recorde-se, já devidamente inserido no interior do reconhecimento formal e oficial da China da soberania portuguesa em Macau. Lembre-se que o designado “Tratado de Amizade e Comércio entre a China e Portugal”, ratificado solenemente em Pequim, a 1 de dezembro de 1887, reconhecia a soberania portuguesa sobre Macau, conquanto não tenham sido rigorosamente acordados os limites do território (Arquivo Histórico Diplomático – AHD - 1887). A seguir, em 1902, um novo “Tratado Comercial entre Portugal e a China” delimitava a soberania portuguesa na península de Macau, ilhas da Taipa e Coloane, mas não contemplava completamente a administração portuguesa da ilha da Montanha (Hengqin) que, apesar da posterior presença militar, haveria de se dissolver completamente com a sua ocupação japonesa durante a Guerra do Pacífico (AHD, 1902). Nesta altura, depois do controlo de Cantão e da invasão de Hong Kong, trazendo centenas de milhares de emigrantes para o enclave, as forças militares japonesas reconheceram, como se sabe, a soberania portuguesa sobre Macau e a neutralidade de Portugal, o que, aliás, haveria de ser utilizado internacionalmente pelo governo de Salazar para justificar a administração política do enclave do delta do Rio das Pérolas (FERNANDES, 2008). Com efeito, a situação política e a presença portuguesa em Macau não foi sequer contestada pelas novas autoridades chinesas saídas da Revolução Popular de 1949, tendo mesmo o famoso dirigente do Partido Comunista Chinês, Zhou Enlai, proposto imediatamente ao governo de Salazar a abertura de negociações diplomáticas para o reconhecimento do regime, o que foi recusado pelo ditador português, mas sem que se alterasse o estatuto do território ou que a China o tenha formalmente reivindicado (AHD, 1949). O que não evitou posteriores incidentes e confrontações.

Importa mesmo matizar uma certa visão muito comum e conveniente da história de Macau que, revisitada anacronicamente com as categorias políticas de hoje, entende homogeneamente o passado do enclave luso-chinês como cordato paradigma de impoluta “harmonia”. O que pode ser interessante ideologia para os dias de hoje, mas não colhe para se perceber a história política e social de Macau, mais os seus impactos em sistemas educativos com a sua variedade de escolas e afins. Ficando apenas por algumas lições mais expressivas da história contemporânea, rapidamente se percebe

que a dualidade de poderes em Macau, esse regime em político e cultural *Janus* de que nos falava Christina Cheng com inteligência e fundamentação social (CHENG, 1999), foi recorrentemente desafiado não apenas por várias crises económicas e comerciais, mas por vários afrontamentos sociais, dos confrontos de classe aos conflitos mais violentos. Trata-se de uma espécie de história silenciosa, quase escondida, mas em todos os casos o seu impacto em educação e escolas foi grande.

Revisitando apenas os exemplos em história contemporânea que mobilizaram alguma investigação séria, relembre-se panoramicamente a greve geral de 1922. Como se sabe, trata-se de um prolongado processo de protestos sociais consecutivos que se inicia nas comemorações do 1 de maio desse ano promovidas pela nova Associação Geral dos Trabalhadores de Macau. Seguiu-se uma greve dos estivadores e trabalhadores portuários, incluindo pilotos e marinheiros do muito vivo tráfico marítimo e fluvial costeiro, fundamental nas economias complementares de Macau, Hong Kong e Cantão. Protesto e reivindicações não foram ouvidos pelas autoridades coloniais portuguesas, como também por muitos dos mais abonados empresários comerciais chineses, provocando a mobilização de manifestações sob a orientação da Associação, nesta altura com influências do anarquismo muito ativo nas grandes cidades do Sul da China sob a égide do chamado “grupo de Guanzhou” com ramificações profundas entre o operariado macaense (SCALAPINO & YU, 1961). As demonstrações públicas foram reprimidas com violência pelas forças policiais e militares coloniais, provocando cerca de 70 mortos de acordo com a imprensa de Macau, mais de 200 relatados nos jornais de Cantão. A greve geral que se seguiu a partir de 28 de maio paralisou completamente a economia de Macau, levou ao fecho de todo o comércio e ao boicote da distribuição de produtos a todos os serviços governamentais. Obrigado a ceder nos princípios de junho, o governo colonial teve de assinar acordo de verdadeira rendição com a Associação Geral dos Trabalhadores, compensando as famílias das vítimas da repressão, punir os responsáveis policiais e militares, legalizando o movimento operário associativo e dando espaços na cidade a mais de 60 associações profissionais. A Associação abriu logo em 1923 a sua própria escola primária com a mais ampla independência das autoridades e controlo governamentais. O muito influente e antigo anarquista vindo de Portugal para se fixar em Macau, Manuel da Silva Mendes (1867-1931), advogado, professor do liceu, juiz e presidente do Leal Senado não deixou de

escrever e refletir sobre um conflito que tinha abalado profundamente o território, nele descobrindo uma mistura do que designou de “bolchevismo” e o “anarco-sindicalismo” que tão bem conhecia (MENDES, 1922, pp.403-405).

A fundação da República Popular da China sob a direção do Partido Comunista Chinês e a recusa do seu reconhecimento político e diplomático pela ditadura de Salazar provocaram uma situação de ambiguidade, conflitualidade latente, acompanhando a ampliação da influência do que se tem designado por maoísmo em Macau: imagens, obras como o célebre “livro vermelho” das citações do presidente chinês, manuais escolares e novas orientações ideológicas espalharam-se por associações e escolas do território. Em 1952, as tensões tomaram mesmo forma de confronto militar quando, durante quatro dias, militares portugueses, especialmente tropas africanas de landins moçambicanos, trocaram tiros de armas ligeiras e automáticas com os soldados chineses estacionados do outro lado das Portas do Cerco, provocando um número de baixas entre mortos e feridos que nenhum dos lados quis alguma vez esclarecer. A intermediação da Associação Geral dos Trabalhadores e da Associação dos Comerciantes chineses de Macau permitiu conter o conflito e regressar ao *status quo* (AHD, 1952). Não por muito tempo. Três anos depois, em 1955, o governo da República Popular da China, através do seu primeiro-ministro, o sempre presente Zhou Enlai, protestou formalmente junto das autoridades portuguesas em Macau e Lisboa contra as comemorações do 400º aniversário da presença lusa no território. As programadas festividades muito nacionalistas ao gosto epocal salazarista foram prontamente boicotadas pelas associações e escolas chinesas, pelo que novas estátuas, certames, desfiles e outras manifestações não aconteceram. O governo colonial português ficava, assim, muito claramente avisado da conexão estreita entre o Partido Comunista e o governo da China Popular e as associações operárias e escolas chinesas de Macau (AHD, 1955). Não aprendeu, porém, completamente a lição.

A vigilância e, por vezes, cancelamento de atividades de associações e escolas chinesas em celebração dos aniversários da fundação da República Popular da China e de colorida propaganda pública da ideologia maoísta haveria de acabar em tragédia (CASTANHEIRA, 1999). Assim, a 15 de novembro de 1966, a polícia decidiu intervir para impedir a construção de uma escola na Taipa da Associação Geral dos Trabalhadores, obra considerada ilegal por não possuir as licenças e autorizações da

ordem. A repressão policial foi especialmente violenta provocando 8 mortes e vários feridos entre os manifestantes locais. Logo a seguir, a chegada a Macau do novo governador José Manuel de Sousa e Faria Nobre de Carvalho, a 25 de novembro de 1966, foi boicotada pelo muito poderoso comendador Ho Yin, pai do primeiro chefe do Executivo da RAEM, na altura um dos líderes da Associação Comercial e principal representante da comunidade chinesa do território no conselho legislativo. Em consequência, o imprudente novel governador, brigadeiro e militar de carreira, decidiu não receber oficialmente a Associação Comercial e a Associação Geral dos Trabalhadores como era prática desde a década de 1940. Os protestos diários mobilizaram desde 3 de dezembro associações e escolas, operários, professores e estudantes sob bandeiras, estandartes, faixas, imagens e palavras-de-ordem assumidamente maoístas, chegando a tentar invadir a sede do governo. A repressão policial gerou ainda mais protestos que culminaram com o assalto ao Leal Senado e à Misericórdia, destruindo parte do seu recheio em bibliotecas, arquivos e mobiliário. Tudo foi despejado e queimado na Praça do Leal Senado, enquanto a multidão de vários milhares, incluindo muitas crianças e jovens das escolas chinesas, derrubava a estátua do coronel Vicente Nicolau de Mesquita, símbolo para o colonialismo português do ataque ao forte chinês de Passaleão, em Zhuhai, para vingar o conhecido assassinato do governador Ferreira do Amaral, em 1849. O recém-chegado governador decidiu impor a lei marcial e colocar o exército nas ruas de Macau, semeando ainda mais confrontações de que foram reconhecidos oficialmente mais 11 mortos e 200 feridos. A comunidade chinesa através das suas associações decretou imediatamente a radical política dos três Não a 16 de janeiro de 1967: (1) não pagar taxas ao governo português de Macau; (2) não fornecer serviços ao governo, incluindo água e eletricidade; (3) não vender produtos aos portugueses e aos oficiais de nacionalidade portuguesa. Obrigado outra vez à submissão, o governador Nobre de Carvalho negociou com a intermediação do comendador Ho Yin um acordo com a República Popular da China que, assinado a 29 de janeiro na Associação Comercial sob um retrato do Presidente Mao, obrigava o governo português a pedir oficialmente desculpas, indemnizar as vítimas e expulsar de Macau os representantes do Kuomintang de Taipé, então chamada República da China. As associações chinesas foram ainda mais longe, obrigando em março de 1967 ao encerramento do consulado britânico em Macau, protestando também contra o exército

colonial, obrigando á expulsão dos soldados africanos, depois tentando afastar o bispo D. Paulo José Tavares, o que obrigou à nomeação como vigário geral da diocese do primeiro sacerdote chinês (CASTANHEIRA, 1999).

Conhecido por “1,2,3” – aquela grande manifestação operária e estudantil de 12 de dezembro de 1966 –, este conjunto de protestos, desfiles, greves e boicotes é o culminar de um demorado processo político e social que, debutando mais claramente por 1922, prolongando-se por quatro décadas, finalmente concluiu uma verdadeira revolução: a ordem de Macau passou a integrar definitivamente a comunidade chinesa, as suas associações, as suas escolas tanto como as suas ligações e intermediação com a República Popular da China. A partir do “1, 2, 3” de 1966/1967, nada se decidiu em Macau em termos governativos e administrativos, mas também políticos e sociais, sem mobilizar o assentimento e o apoio das instituições que representavam a maioria chinesa da população. Em consequência para as matérias que enformam a nossa investigação, o sistema de ensino escolar dominado por escolas privadas tornou-se ainda mais acomodado às novas realidades: as escolas das associações chinesas tornaram-se legal e oficialmente autónomas e respeitadas, enquanto as muitas escolas diocesanas católicas passaram a servir a comunidade chinesa, várias cambiando da língua veicular portuguesa para abraçar um ensino em mandarim, mais as suas tradições, manuais e formatos.

1.3. A REVOLUÇÃO PORTUGUESA, O RECONHECIMENTO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA (1974-1979) E O PERÍODO DA TRANSIÇÃO (1987-1999)

A revolução do 25 de abril de 1974 foi, neste contexto, uma mudança política inicialmente longínqua, mas que teve um impacto fundamental no destino da soberania de Macau: cinco anos decorridos, em 1979, concretizou-se o reconhecimento oficial por Portugal da República Popular da China, fundada em 1949. Negociado e acordado em Paris o estabelecimento de relações diplomáticas, a 8 de fevereiro daquele ano, as reuniões entre as duas partes incluíram igualmente uma declaração conjunta sobre Macau: Portugal concordava que o enclave era “parte do território chinês e que será restituído à China em data e modalidade a definir no futuro” (AHD, 1979). Macau passava, assim, a ter um futuro chinês, mas a ser negociado em processo de definição

das condições da sua retrocessão à soberania da República Popular da China. Assim se chegou à formalização da “Declaração luso-chinesa sobre Macau”, de 13 de abril de 1987, abrindo um curto período da história recente de Macau, normalmente designado por “transição”, muito elogiado e evocado em cerimónias várias juntando responsáveis políticos de Portugal e da China, agora progressivamente mais esquecido pela RAEM, reunindo em rápidos doze anos uma impressionante coleção de transformações políticas com impactos estendendo-se do económico também ao domínio da educação que têm, infelizmente, sido muito pouco investigados, o que geralmente é condição para a sua fixação (ou esquecimento...) em memória.

Assumida Macau como região especial sob provisória administração de Portugal, é precisamente neste período de transição aberto com a revolução portuguesa de 1974 que, ainda na década de 1980, o governo de Macau começou a dirigir muito mais atenção legislativa para o campo da educação em que, entre as mais variadas escolas e candidatos a estabelecimentos educativos, era rigorosamente difícil encontrar qualquer remoto sistema: imperava a inexistência de uniformidade curricular, a adoção dominante de manuais escolares da China Continental, de Taiwan ou, nas poucas escolas públicas, vindos de Portugal, tudo somado à quase completa falta de formação e habilitações dos docentes locais e dos critérios mais primários de recrutamento e, depois, avaliação do desempenho dos estudantes. Em consequência, em 1985, a nova Direção dos Serviços de Educação juntamente com a Associação dos Educadores Chineses, legalizada em 1976, convidou a Universidade Normal de Cantão a criar cursos de formação de professores de três a cinco anos letivos de que resultaria, em 1998, a certificação de 1482 docentes primários e secundários (PENG, 2009, p.27). Curando de dar um mínimo de ordenamento às muitas estruturas educativas, a administração de Macau publicou os decretos-lei n.ºs. 11/91/M e 38/93/M que vieram a regular o sistema educativo geral do território, fornecendo uma base para o desenvolvimento dos planos curriculares, definindo objetivos educativos, linguísticos, regulamentando as condições e exigências da autonomia pedagógica. Este corpo legislativo assentava sobretudo na ordem jurídica educativa existente à época em Portugal, mas mobilizava igualmente algumas das características da reforma educativa em andamento em Hong Kong deste os inícios da década de 1980, em especial na regulação primária das escolas chinesas, dos edifícios e equipamentos aos critérios

mínimos de ensino-aprendizagem e reconhecimento de diplomas (BRAY, 1992, pp.322-342). A nova legislação passava ainda a estipular uma escolaridade obrigatória de 10 anos, logo exigida no recrutamento geral de acesso ao funcionalismo público. Concretizava-se, assim, um importante ordenamento entre escolas públicas e escolas privadas, resultando um sistema em que a

escolaridade deixou de beneficiar apenas os estudantes das escolas oficiais para se estender, também, a todos os alunos das escolas particulares integrados na rede escolar pública, o que, na globalidade, representa, de momento, mais de 80% dos alunos que frequentam desde o ano preparatório passando para o ensino primário e até ao terceiro ano do ensino secundário geral, que deste modo beneficiam de dez anos de escolaridade gratuita (SOU, 2003, p.791).

Estas alterações legislativas e regulamentações durante o ativo período de transição permitiram consolidar em sistema o mosaico maioritário de escolas privadas chinesas e diocesanas, convidando-as a receber um mínimo de ordenamento na distribuição semelhante dos ciclos primários e secundários que seguiram os padrões portugueses, assim possibilitando um reconhecimento geral de diplomas e certificações, obrigações especialmente importantes quando se começava a organizar o ensino superior oficial com a compra pelo governo de Macau, em 1988, da privada Universidade da Ásia Oriental, transformada em Universidade de Macau para onde seguiram muitos dos alunos que terminavam a formação secundária.

Em 1997, mais de 70% das escolas privadas passaram a aderir ao sistema oficial de subsídio à escolaridade gratuita de 10 anos: 6 anos de ensino básico (4 de primário e 2 de complementar), mais os 4 primeiros anos do ensino secundário. O governo estabeleceu naquele ano um subsídio para o ensino básico a transferir para cada escola no valor anual de 4.800 patacas por estudante, aumentado em 1998 para 5.600 e em 1999, derradeiro ano de administração portuguesa, para 5.800. O subsídio para os anos de escolaridade gratuita no ensino secundário foi fixado em 8.500 patacas anuais, depois aumentadas em 1999 para 8.800. Esta generosa política foi naturalmente bem recebida por escolas e pelas famílias de Macau, escorando, de facto e *de jure*, um sistema tendencialmente universal e gratuito. No entanto, este sistema de dádivas historicamente tradicional, quase normativo, nas relações entre administração portuguesa de Macau e a maioria da população chinesa apoiada nas suas poderosas

associações operárias e de moradores não se implementou sem os habituais sarilhos. A administração portuguesa através dos serviços educativos queria que a concessão dos subsídios obrigasse as escolas a ensinar obrigatoriamente a língua portuguesa como pré-condição de recebimento do apoio financeiro. A oposição das escolas maioritárias e dominantes chinesas foi imediata, implicou alguns anos de contraditórios debates, depois encerrando-se com solene declaração política reafirmando o respeito pela autonomia das escolas e deixando o ensino da língua portuguesa como disciplina opcional ao critério de cada estabelecimento de ensino. Ainda assim, os resultados quantitativos desta política entre reformas legislativas e subsídios pingues permitiu mesmo implementar a escolaridade infantil e juvenil obrigatória como se comprovam em evidente contraste quantitativo: em 1977-1978 estudavam em escolas de ensino não-superior de Macau 33.935 alunos e em 1999 registava-se a frequência de 90.447 estudantes reunidos em 2.334 turmas com a distribuição em graus que se segue: na educação pré-escolar existiam 16.162 crianças; no primário, 46.933; no secundário, 23.515 nos primeiros quatro anos de educação gratuita, mais 11.604 nos últimos anos de ensino secundário; 553 alunos frequentavam o ensino especial primário e secundário. Esta população estudantil distribuía-se muito mais do que desigualmente: 7,2% em escolas públicas contra 92,8% em escolas privadas (DSEJ, 1999).

1.4. A CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA RAEM

A 20 de Dezembro de 1999, Macau regressava à soberania da República Popular da China como Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). A sua criação assentava duplamente nas negociações entre a China e Portugal, mais a política de “um país, dois sistemas” que permitiu a Hong Kong, em 1997, e a Macau, dois anos depois, passarem a ordenar-se através de Leis Básicas consagrando, afinal, um segundo sistema capitalista e de direito, assegurando as liberdades cívicas, larga autonomia, tribunais próprios e independentes, mais moeda própria e mesmo fronteiras consagradas que até os cidadãos chineses não-residentes permanentes nestas regiões especiais só podem visitar e aceder com vistos.

Assegurada também por acordo internacional entre a China e Portugal este sistema de autonomia consagrado em Lei Básica até 2049, Macau goza de um sistema que se pode definir como de economia de mercado, liberal, de direito e geralmente democrático. Não se trata, porém, de um regime estribado em democracia eletiva em sufrágio direto e universal. Na verdade, em muitos países e regiões do mundo, a população não elege sempre diretamente os seus deputados. Estes são eleitos através de listas plurinominais, fechadas e bloqueadas de partidos políticos ou coligações, podendo estas listas conter cidadãos independentes que não militam em nenhum dos grupos partidários. Podemos definir os sistemas de partidos “como um conjunto de relações determinado pelo número de partidos existentes num dado sistema político, pela sua dimensão relativa e pelo tipo de relações que se estabelecem entre eles e o Estado” (FERNANDES, 2008, p.200), enquanto no sistema de Macau não existem legalmente partidos políticos, assim metodologicamente organizados. Descobrem-se hoje literalmente centenas de associações que pretendem representar os diferentes interesses da sociedade: umas defendem ideias e princípios mais voltados para o patriotismo e para os ideais da “Mãe Pátria”, outras são mais liberais reclamando a livre concorrência, a liberdade de mercado, a manutenção do sistema capitalista, a defesa dos direitos liberdades e garantias da população.

São estas associações profissionais que constituem o colégio eleitoral que elege o Chefe do Executivo e seleciona parte dos Deputados à Assembleia Legislativa de Macau. Por força do chamado *Anexo I da Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da RAEM*, a comissão eleitoral é composta por 120 membros dos sectores industrial, comercial e financeiro, 115 membros dos sectores cultural, educacional e profissional, e 115 dos sectores do trabalho, serviços sociais e religiosos. Nos termos do disposto no *Anexo II da Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa de Macau*, esta Câmara de representantes da população macaense é composta por 14 deputados eleitos por sufrágio direto, 12 por sufrágio indireto junto das associações profissionais dos diferentes sectores, sendo ainda 7 deputados nomeados pelo chefe do Executivo. São ainda eleitos 50 membros como representantes dos deputados à Assembleia Popular Nacional da República Popular da China e para o Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês.

São, portanto, estas associações profissionais, sociais, mas rigorosamente “políticas” que também apresentam individualmente ou em coligação listas de candidatos às eleições para a Assembleia Legislativa, umas concorrendo por sufrágio direto e outras por sufrágio indireto. Em 2014, existiam 825 associações com capacidade eleitoral para participar na eleição do chefe do Executivo e concorrer às eleições para a Assembleia Legislativa. Um vasto leque que decorre da influência diversa das elites empresariais locais tanto como dos interesses dos casinos, do imobiliário, do comércio retalhista e dos principais sectores económicos.

Em quase todo o mundo, os deputados depois de eleitos colocam em marcha as suas agendas, concretizando os seus programas partidários, tentando influenciar a ação e políticas públicas. Em Macau este processo até chegar à decisão legislativa política ocorre de modo completamente diferente dos regimes políticos eleitorais e parlamentares mais conhecidos. Depois da realização das eleições legislativas, as associações, incluindo as que não têm representação na Assembleia Legislativa mantêm-se ativas e influem continuamente na ação pública tanto através dos órgãos de comunicação social que muitas vezes controlam, quer e através do sistema obrigatório de consultas públicas anteriores à definitiva produção legislativa. Em muitos casos, leis fundamentais foram alteradas, corrigidas ou mesmo retiradas do processo legislativo em consequência da mobilização das populações locais através das suas associações mais poderosas. Algumas, como a Associação Geral dos Trabalhadores ou a Associação Geral das Mulheres mergulham ainda longe naquelas décadas de 1920 quando se iniciou o demorado processo de reordenamento político e social de Macau. A sua influência não desapareceu, pelo contrário ampliou-se ainda mais agora com a difusão dos *media* e das redes sociais. Por isso, o tipo de democracia estudado na RAEM estriba-se generosamente num sistema de representação em que

os residentes de Macau participam nas atividades sociais através de associações de toda a natureza, o que constitui uma tradição em Macau e é uma das formas eficazes para realizar a participação democrática (NIU, 2012, p.435).

A Lei Básica da RAEM não consagrou o enorme poder das associações somente em matérias eleitorais e de representação política, mas também o assegurou no domínio da educação. Assim, no seu capítulo VI – Cultura e Assuntos Sociais – o artigo 121º da

Lei Básica estabelece o que se segue:

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau define, por si próprio, as políticas de educação, incluindo as relativas ao sistema de educação e à sua administração, às línguas de ensino, à distribuição de verbas, ao sistema de avaliação, ao reconhecimento de habilitações literárias e graduação académica, impulsionando o desenvolvimento da educação. A Região Administrativa Especial de Macau promove o ensino obrigatório nos termos da lei. As associações sociais e os particulares podem promover, nos termos da lei, diversas iniciativas no âmbito da educação.

Mais ainda, assegurando continuidade temporal e reconhecendo, afinal, o papel histórico dominante das associações, empresários e outras entidades privadas na difusão de educação formal através da rede das suas escolas, a Lei Básica acrescentou ainda no artigo seguinte, o 122º, a completa ratificação da autonomia das escolas privadas:

Os estabelecimentos de ensino de diversos tipos, anteriormente existentes em Macau, podem continuar a funcionar. As escolas de diversos tipos da Região Administrativa Especial de Macau têm autonomia na sua administração e gozam, nos termos da lei, da liberdade de ensino e da liberdade académica. Os estabelecimentos de ensino de diversos tipos podem continuar a recrutar pessoal docente fora da Região Administrativa Especial de Macau, bem como obter e usar materiais de ensino provenientes do exterior. Os estudantes gozam da liberdade de escolha dos estabelecimentos de ensino e de prosseguimento dos seus estudos fora da Região Administrativa Especial de Macau.

1.5. A RAEM EM EDUCAÇÃO

Em consequência deste poderes e reconhecimentos consagrados na Lei Básica, quase todas as grandes organizações civis e associativas da sociedade chinesa de Macau criaram a sua escola, primeiro primárias, depois estendendo-se progressivamente desde 2005 até ao final do secundário, processo verdadeiramente legalizado e multiplicado com o desenvolvimento da RAEM (HAO, 2011). Assim se compreende que 96% dos estudantes do ensino não-superior de Macau estudem atualmente em escolas privadas, muitas dirigidas pelas grandes associações locais. Trata-se de uma expressão quantitativa muito difícil de compagnar à escala global e que não tem a mais remota

comparação entre os 83 países e regiões que, em 2018, participaram nos testes do PISA. Esta esmagadora maioria, senão mesmo dominação, de um sistema educativo assentando em estabelecimentos de ensino privados gera um regime em que não existem *curricula*, programas e mesmo avaliações ou exames minimamente harmonizados, muito menos comuns e normalizados. Em rigor, as escolas privadas de Macau gozam de grande autonomia numa larga variedade de domínios como o pessoal docente e técnico, a organização e desenho curriculares, o próprio recrutamento dos estudantes, depois o seu ensino de formação (CHAN, 2010). Pior ainda, o recrutamento de docentes estriba-se em escolhas pouco criteriosas em termos académicos e profissionais, o que é facilitado por contratos de trabalho a prazo, geralmente precários, mais salários bastante abaixo dos que se pagam em escolas de Hong Kong ou de outras jurisdições da Ásia do Leste. A própria lei de trabalho da RAEM, a falta de sindicatos legalizados e perspectivas progressivamente mais comerciais e lucrativas sobre a educação obrigatória nestas escolas privadas tem vindo a facilitar o pouco investimento na formação e estabilização de corpos docentes qualificados, profissionalizados e atualizados.

As responsabilidades governamentais são extremamente flexíveis, concretizando-se em regulação muito geral e sobretudo financiamento das escolas. Em boa verdade, a saudável sobrevivência deste dominante sistema educativo privado depende vitalmente do número de estudantes recrutados, visto que o governo da RAEM providencia, de facto, um “voucher”, um subsídio por turma e aluno, financiando todo o trajeto educativo desde o pré-escolar até ao 12º ano de escolaridade. O sistema evoluiu na última década para um sistema de financiamento estável, todos os anos aumentado, através do qual a turma com um certo número de estudantes entre 20-30 beneficia da transferência para as escolas de um subsídio governamental estável. Excetuando este sistema basicamente quantitativo, escorado no número de turmas e alunos, atendendo a que não existe remotamente qualquer sistema de avaliação ou examinações, desempenho e notas comum às escolas privadas, estas não têm e, por isso, não publicam quaisquer indicadores demonstrando a sua qualidade ou, pelo menos, competências a potenciais alunos e suas famílias. O mesmo, aliás, acontece como se referiu em matéria de retenções que têm os mais diferentes critérios nas diversas escolas, muitas considerando em completa tradicional ortodoxia que se quer ensino e não aprendizagem

ser precisamente o número de reprovações que define a “boa” escola perante estudantes e os seus pais ou encarregados de educação.

Seguindo as informações estatísticas mais atualizadas da Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), no ano letivo de 2017, existia um total de 77 escolas, apenas 10 pertenciam ao governo e todas as outras faziam parte do sistema de educação gratuita através do sistema de subsídios governamentais. Visto que várias escolas se dividem em diversas seções espalhadas por diferentes áreas do território, a DSEJ arrola 122 unidades escolares, 112 de ensino regular e 10 de ensino recorrente, 92 sendo escolas privadas de escolaridade gratuita, outras 14 unidades privadas não têm escolaridade gratuita, sendo 102 unidades de língua veicular chinesa, 15 de língua veicular inglesa e 5 de língua veicular portuguesa. Neste mosaico, arrolavam-se 2.962 alunos em escolas públicas contra os 75.077 a frequentar escolas privadas, assim reunindo 96,2% dos estudantes de ensino não-superior na RAEM⁶

O conjunto de estabelecimentos privados que aderiu à escolaridade gratuita aparece formalmente dividido em duas categorias gerais – em rigor, representações – distinguindo as escolas religiosas católicas, protestantes e budistas das escolas classificadas como patriotas ligadas a diferentes organizações e associações chinesas, desde agrupamentos locais a entidades organizando emigrantes ou antigos emigrantes de diferentes províncias ou cidades da China continental, sobretudo de Fujian e de Cantão, normalmente da propriedade de um ou mais empresários. Este sistema esmagadoramente privado tem sido com alguma pertinência entendido como parte do regime singular de Macau em “big market, small government”, o que nos levaria a uma complicada discussão sobre as relações entre governo e economia, muito pouco liberal e controlada pela solidariedade corporativa de um pequeno núcleo de empresários que são também deputados, dirigentes associativos e membros de administrações ou dos conselhos da maior parte das escolas e colégios privados (VONG & WONG, 2010).

Em termos pragmáticos, o governo segue uma espécie de política não-intervencionista em que a regulação passa com anterioridade pela distribuição de subsídios, defendidos como forma fundamental de “regular” as diferenças entre escolas como condição indispensável para assegurar um sistema “unificado” e “harmonioso”, sendo esta última

⁶ https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8525. Consultado em: 03.05.2018.

noção muito recorrente no discurso político sobre a educação (AL, 2012). Aumentou também a extensão e cobertura escolar do território, passando a escolaridade compulsória e gratuita de 10 para 15 anos, acrescentando-se aos subsídios transferidos para as escolas outros subsídios para compra de materiais e, mais recentemente, para financiar cursos de formação contínua, muitos, mais do que variados, assim trazendo para dentro do sistema a enorme proliferação de centros de explicações e afins (<https://www.dsej.gov.mo/pdac/2017/index-p.php>).

Esta política educativa muito guiada pelo subsídio, pelo dinheiro, é bem acolhida tanto pelas escolas como pelas famílias com filhos em idade escolar, sendo considerada investimento no “bem comum” do território. Apesar desta orientação política ser naturalmente apoiada pela esmagadora maioria dos residentes de Macau e pelas diversas organizações políticas e sociais, não se desenvolve completamente sem gerar algumas tensões: as escolas recebem assistência financeira, mas são mais relutantes quando não resistem abertamente às condições anexas aos subsídios, nomeadamente em matérias de gestão e em recrutamento de docentes com formação académica e pedagógica reconhecidas. Mais ainda, com os subsídios que garantem a escolaridade gratuita, sustentam as escolas e, em muitos casos, asseguram a sua gestão lucrativa chegam algumas exigências de controlo de qualidade precisamente através da avaliação da correta utilização da assistência financeira do governo da RAEM, neste caso convocando progressivamente exigências administrativas e burocráticas cada vez mais meticulosas. Assim, significativa e estrategicamente, a tradicional política de não-intervenção e controlo de um sistema educativo esmagadoramente privado tem vindo a alterar-se na última década e meia, praticamente acompanhando a chegada do PISA desde 2003.

Entre as medidas legislativas e regulamentos administrativos mais importantes que, na diacronia, foram acompanhando o aumento sempre anual dos subsídios dirigidos às escolas e às famílias dos alunos comece por se destacar as sugestões e estudos realizados no âmbito da consulta da Proposta de Lei do Sistema Educativo de Macau (DSEJ, 2004, p.38) que sublinhavam a necessidade de aferição da qualidade de ensino nos segmentos seguintes: o nível do aluno, o desempenho em sala de aula, o pessoal docente, o docente em grupo, a organização e a liderança da escola (CHENG, 2003, p.31). Este primeiro esforço de estudar um futuro ordenamento de um sistema

sobretudo privado fez-se ainda sem influência dos exames do PISA, mobilizando algumas ideias gerais em circulação internacional, nomeadamente através da UNESCO, assim realçando:

A 'Promoção da Qualidade de Ensino' constitui um dos três alvos estratégicos estabelecidos pela UNESCO. Para a qualidade de ensino de Macau, a visão decorrente do 'Progresso Contínuo' não importa um crescimento incessante em termos quantitativos. A promoção da qualidade deve ser considerada uma missão no desenvolvimento, enquanto a própria missão não se limita à quantidade de tarefas, devendo dar maior atenção à eficácia e ao progresso objectivados e sistemáticos (IEONG, 2006, p.814).

Neste período de consultas públicas e mesmo após a publicação da Lei Reguladora do Sistema Educativo de Macau, vários autores manifestaram as suas preocupações quanto à ausência de um currículo uniforme para os diferentes estabelecimentos de ensino e de manuais escolares "apropriados" à nova realidade de Macau (ZHONG & ZHANG, 2001; GUO, 2004; IEONG, 2006). Assim se foi gerando um processo de debate e consultas sucessivas que, finalmente, em 2006, permitiu a publicação da Lei n.º 9/2006 – *Lei de Bases do Sistema Educativo Não-Superior da RAEM* – fixando a escolaridade gratuita e obrigatória em 12 anos, entregando à DSEJ a responsabilidade de assegurar a sua execução em escolas oficiais e particulares subsidiadas. As primeiras são públicas, "propriedade" da RAEM, assim regendo-se pelas normas da administração pública, pelo que só podem adotar como língua veicular o chinês e/ou o português. Já as instituições privadas ou particulares que sempre dominaram o sistema educativo de Macau, propriedade de empresas privadas, podem mobilizar qualquer modalidade educativa, incluindo em outras línguas veiculares de ensino, o que apenas acontece atualmente em inglês nas já referidas escolas internacionais e nas seções inglesas de várias das escolas e colégios privados mais procurados no território. Em termos concretos, a Lei de Bases de 2006 permitiu a regulação geral dos *currícula*, da gestão dos estabelecimentos, do recrutamento dos alunos, do corpo docente e das modalidades da avaliação. Oito anos depois, em 2014, entrou em vigor o "Quadro da organização curricular da educação regular do regime escolar local", iniciando-se, desta vez, uma nova reforma dos currículos dos estabelecimentos de ensino da região que ainda se encontra em movimento. Retenha-se que todas estas novas leis, regulamentos e

medidas foram sendo recorrentemente justificadas pela tutela governamental precisamente com a “necessidade de uma fiscalização adequada” a todos os estabelecimentos de ensino, tendo em consideração a necessidade de “garantir um correto emprego das verbas” destinadas à educação enquanto obrigação de “prestação de contas à sociedade”, sobre a *eficácia* do ensino e da aprendizagem:

No novo ano lectivo, iremos concretizar, de forma dinâmica as políticas sobre 'promover a prosperidade de Macau através da educação', assegurando a eficácia da aplicação dos recursos públicos, o desenvolvimento sustentável e estável das escolas, a criação de melhores condições para o desenvolvimento profissional dos docentes e a formação do pessoal de diversas áreas para o desenvolvimento de Macau (DSEJ, 2012).

Seguiram-se vários outros regulamentos, incluindo a orientação geral e normativa do tamanho das turmas, a deliberação sobre o *ratio* professor-aluno e, muito mais importante, a aprovação em 2012 pela Assembleia Legislativa, não sem aceso debate e cruzamento de vários interesses, da lei que regula o quadro dos docentes das escolas privadas da educação não-superior de Macau (AL, 2012). Dois anos depois, em 2014, o governo decide implementar a escolaridade gratuita de quinze anos como forma política de assegurar a oportunidade de equidade educativa para a nova geração, o que foi imediatamente acompanhado de medidas para criar condições para o aumento da eficiência pedagógica e dos métodos de ensino, mais programas tratando de ajudar os alunos do ensino secundário no prosseguimento dos seus estudos no ensino superior (DSEJ, 2014, p.1).

Assim, no ano letivo de 2011/2012, quando se faz um primeiro grande recenseamento formal e rigoroso da extensão e estruturas do ensino não-superior na RAEM, identificaram-se 71 instituições educativas legais, formalmente designadas por “escolas” ou “colégios”, a ministrarem os ensinos infantil, primário e secundário, tendo neste total 60 aderido ao sistema de escolaridade gratuita de 15 anos, o que naturalmente obrigava à extensão da escolaridade até ao 12º ano. Nesta altura, no ensino secundário encontravam-se matriculados 35.353 alunos em turmas com a média de 33 aprendentes, sendo que a taxa de escolarização rondava os 97,6% e a taxa de aproveitamento os 87,8% (Inquérito ao Ensino do Centro de Documentação e Difusão de Informação da DSEJ, 2012, p.14). Foi neste período concretizada a formalização

jurídica da propriedade das escolas em regime de escolaridade gratuita e obrigatória, vazando na seguinte classificação:

- Governo da Região Administrativa Especial de Macau (escolas públicas);
- Associações ou organizações de interesse de ordem económica;
- Associações ou organizações de ordem cultural;
- Associações ou organizações de ordem moral;
- Associações ou organizações de ordem assistencial;
- Diocese de Macau;
- Empresas individuais;
- Sociedades;
- Cooperativas.

Este sistema oferecendo um número muito reduzido de escolas oficiais públicas e apoiando 96% dos alunos que frequentam as escolas privadas foi caracterizado, com alguma razão, como “corporativo”, visto ser dominado por “corporações particulares”, associativas e empresariais ou de entidades coletivas e cooperativas do tipo associativo dominadas quase sempre por empresários (IEONG, 2006, p.812). Estes tendem a encarar as escolas como “suas” enquanto parte das obrigações filantrópicas aconselhadas pela tradicional piedade filial do confucionismo chinês. Por isso, estes empresários através das associações e outras instituições juntam às “suas” escolas várias outras obras de caridade, dos orfanatos aos infantários, de clínicas várias a centros de terceira idade, mas onde se incluem igualmente abundantes espaços em forma de centros de apoio, explicações e ocupação dos tempos livres da população infantil e juvenil em escolaridade obrigatória. As ligações entre estes espaços e as escolas são mais do que voluntárias, sendo quase compulsório para os alunos das escolas privadas completarem o horário letivo por espaços em explicações e outras formas de acompanhamento tutorial, assim alargando o tempo de estudo por, pelo menos, mais três ou quatro horas até ao princípio da noite, altura em que na maioria da população se realiza a única refeição familiar que reúne todos os membros de uma família nuclear típica de Macau. Escusado será dizer que os subsídios que o governo dirige às escolas e outras instituições de apoio escolar tornaram as empresas lucrativas

e os empresários da educação em dirigentes geralmente associativos e políticos muito influentes.

Nesta linha de ação, o Executivo de Macau tem vindo sempre a aumentar nestes últimos anos o investimento nos recursos educativos, mantendo o sistema de escolaridade gratuita de 15 anos, continuando a propor incentivos para a redução das turmas de 35 para 25 alunos, entendendo por prioritária a educação moral e cívica, assim como as competências na disciplina de *História da China*, por forma a permitir aos jovens conhecer a importância da ordem social, da observância da lei, cultivarem um pensamento independente, baseado num juízo racional e no sentido de responsabilidade na construção da sociedade (LAG, 2015, p.293). Em termos concretos, o governo ampliou os apoios, incluindo aos alunos de famílias mais carenciadas, com bolsas de estudo e outros subsídios, no sentido de assegurar a equidade educativa (LAG, 2015, p.293). O Executivo de Macau tem mantido ainda a sua intenção de continuar a aprofundar a reforma curricular e a participar no PISA, com vista à preparação de um diploma legal sobre o regime de avaliação de alunos, com o objetivo de estudar a possibilidade dos aprendentes do ensino primário poderem também participar em testes internacionais de capacidade de leitura, com vista à criação de um mecanismo para a melhoria da literacia de leitura (LAG, 2015, p.293).

1.6. UM CONTRASTE PÓS-COLONIAL

Cruzando história, política e educação, relacionem-se comparativa e contrastivamente as lições históricas das práticas educativas em Macau e em Hong Kong, o que imediatamente releva um evidente paradoxo entre vizinhos: apesar da segunda se encontrar sistematicamente à frente da primeira nos *rankings* do PISA, a reforma do sistema educativo em Hong Kong é muito mais efetiva e continuada do que em Macau. Uma diferença importante que não se explica pela radical diversidade de oportunidades financeiras ou a divergência profunda de sistemas políticos e sociais: em termos panorâmicos, as duas regiões administrativas especiais partilham regimes políticos muito semelhantes, gozando igualmente de invejável saúde e mesmo *superavits* financeiros. Apesar de algumas diferenças de estruturas sociais e de modos de sociabilidade, os sistemas sociais partilham largamente uma mesma proeminência dos

empresários com impactos ainda muito idênticos nas formas de representação política. É verdade que as duas regiões especiais exibem estruturas económicas muito diferentes, sendo Hong Kong território que soube nas últimas décadas trilhar modos de diversificação económica enquanto Macau aprofundou ainda mais a sua monocultura económica assentando nas indústrias do jogo.

Muito diferentes, em significativo contraste, se mostram Macau e Hong Kong no domínio da educação, dos sistemas educativos, a todos os níveis de ensino, do pré-escolar à formação universitária, passando pelo ensino secundário e mesmo vocacional. As universidades de Hong Kong, maioritariamente públicas, encontram-se entre as melhores do mundo, mas o mesmo acontece com muitos colégios e escolas secundárias do território: a *American International School*, a *Australian International School*, a *Canadian International School*, a *Carmel School*, a *Chinese International School*, a *Discovery Bay International School*, o *Discovery College*, a *French International School*, a *German Swiss International School*, a *Harrow International School*, a *Hong Kong Academy* ou a *Kellett School*, entre muitos outros casos, encontram-se mesmo entre as melhores escolas primárias e secundárias da Ásia, atraindo alunos de vários países.⁷ Descobre-se um sistema moderno, extenso, variado, composto por 581 escolas primárias, 506 secundárias, 62 escolas especiais, tendo 53 o estatuto formal de escolas internacionais, mas em que 62,7% dos estabelecimentos são públicos, oferecendo nove anos de escolaridade gratuita abrangendo todos os distritos do território.⁸ O governo mobiliza em 2018-2019 para o sistema educativo 113.7 biliões de dólares de Hong Kong, cerca de 20% do total do orçamento do estado, destacando quatro objetivos fundamentais: (a) oferecer uma educação escolar em diversidade capaz de responder às diferentes necessidades dos estudantes, ajudando-os a construir conhecimento, valores e competências para a vida adulta; (b) reforçar as capacidades bilingues e trilingues dos alunos; (c) aumentar a qualidade dos professores e uma efetiva aprendizagem; (d) melhorar o ambiente de ensino e aprendizagem. Estas ideias também comparecem, como veremos mais à frente, nos discursos governamentais e políticos em Macau sobre educação, curando-se de ideais que poderiam ser partilhados por sistemas e escolas um pouco por todo o mundo. Não se

⁷ Veja-se, entre outros vários índices: <https://hk.asiatatler.com/life/top-international-primary-and-secondary-schools-in-hong-kong>.

⁸ Estes dados foram compilados a partir de: <https://www.edb.gov.hk/en/student-parents/sch-info/sch-search/schlist-by-district/index.html>. Consultado em: 18.03.2018.

podendo comparar em escala o número de escolas ou até os orçamentos governamentais em matéria educativa, sobra um contraste praticamente definitivo tanto como radical: a estrutura do ensino em Hong Kong, do pré-escolar ao universitário, passando pelo primário e secundário, é fundamentalmente pública, mobilizando sobretudo escolas públicas que asseguram equidade na cobertura territorial e equidade social, das oportunidades às escolhas. O sistema, já o sabemos bem, é completamente outro em Macau e trata-se não de opção política recente, mas antes de um legado histórico que enforma a própria estrutura de monocultura económica: os casinos de Macau, ontem como hoje, não enfrentam a concorrência que arrostando as indústrias financeiras e de serviços de Hong Kong, as quais precisam mesmo de um sistema educativo em constante reforma e adaptação às pressões e desafios das globalizações. Parece, assim, terem alguma crítica razão os investigadores que, em Hong Kong, sublinham a diferença de percursos “pós-coloniais” das duas regiões especiais vizinhas (CHOU, 2012, pp.96-110), conquanto seja sempre de avisar que a dimensão colonial de Macau, incluindo a sua formalização como “colónia portuguesa”, nunca acomodou social e culturalmente, mas também na ordem do poder político, a maioria chinesa da população local. Resta saber quanto os dois sistemas educativos contrastivos dos dois especiais vizinhos da embocadura do delta do Rio das Pérolas devem a estímulos internacionais, extremos, como os produzidos pelas sucessivas avaliações em PISA: o que logo obriga a investigar em continuação o que é que o programa da OCDE oferece em termos de regulação e reforma de políticas educativas e quanto Macau escuta e convoca as suas lições e propostas.

CAPÍTULO II - O PISA: DA OCDE ATÉ MACAU (UMA REVISÃO DE LITERATURA)

Quando se começa hoje a tentar recolher informação sobre um tema, seja ele um sujeito ou apenas um objeto, é normalmente ao *Google* que se pede uma primeira coleção de sítios, geralmente esperando-se poderem ser esclarecedores. Caso se mobilize esta dominante forma atual de propedêutica pesquisa para se reunir informação sobre o nosso PISA, a resposta quase automática do *Google* para uma busca em português oferece cerca de 270.000.000 sítios, mas em boa verdade apenas se descobre uma primeira página com nove diferentes entradas eletrónicas debruçadas sobre o programa da OCDE, já que as páginas seguintes logo se embaraçam com a cidade italiana da célebre torre inclinada ou com o popular alimento que foneticamente partilha os mesmos sons, confusões que se tornam ainda mais complicadas de discernir uma dúzia de digitais páginas mais à frente. A estrutura e resultados da pesquisa no *Google* não melhoram em clareza quando se prefere o sempre mais dominante e pragmático inglês: os resultados descem muitas dezenas de milhões para “*about 192.000.000*”, mas imediatamente na primeira página aparece informação e imagens muitas sobre a italiana cidade de Pisa que tende a dominar tanto páginas quanto os mais diversos generosos sítios seguintes. É preciso sempre recordar em internéticas buscas que o *Google*, pese embora atualizações profundas recentes, continua a organizar-se com um algoritmo que é basicamente linear, sendo muito difícil realizar pesquisas com dois ou mais termos, muito menos comparativas, conetivas ou contrastivas com um mínimo de aproximado rigor: o motor de busca elimina normalmente um dos termos ou reconverte-o ao socialmente mais comum, para além de, como é consabido, apenas permitir pesquisas até 32 palavras, artigos e proposições incluídos, conquanto apenas as primeiras 16 sejam realmente consideradas no processo de procura. Assim, o investigador ou curioso mais atento tem de escrever mais especificamente em inglês *Programme for International Student Assessment (PISA)* para poder receber do *Google* entre os cerca de 1.880.000 resultados anunciados umas boas duas dezenas de páginas e uns cerca de 180 diferentes sítios que exibem informação realmente pertinente sobre o programa, incluindo naturalmente diversas entradas, vários relatórios, alguns artigos e debates promovidos pela própria OCDE.

Parece também ocioso sublinhar que, em qualquer das opções de pesquisa – *Pisa* ou *Programme for International Student Assessment (PISA)* –, um dos primeiros sítios a oferecer os seus sempre inestimáveis serviços informativos é a *WIKIPEDIA*. Recebida

inicialmente com hostilidade nos meios académicos – alguns, cada vez menos, persistem na oposição –, a estrutura aberta, global, democrática e a participação cada vez mais crítica dos seus muitíssimos milhões de utentes, transformaram a WIKIPEDIA desde os seus tímidos inícios ainda em 2001 na mais importante e influente enciclopédia digital, sendo mesmo agora apresentada em estudos mais do que sérios como mais rigorosa do que a clássica concorrência da tradicional *Encyclopedia Britannica* (LIH, 2009, pp.13-14). A WIKIPEDIA é naturalmente constelação generosa de entradas em enciclopédia, não sendo obra em especialização científica, pese embora mobilizar cada vez mais a participação de cientistas de todos os ramos do saber e de oferecer a enormíssima vantagem de incorporar o saber local, em rigor, muitos saberes e conhecimentos locais (O’SULLIVAN, 2009, pp.121-123). Por isso, a WIKIPEDIA oferece entrada muito razoavelmente informada sobre o *Programme for International Student Assessment (PISA)*, a que se pode também aceder em várias línguas através da busca simples do acrónimo PISA.

Em termos panorâmicos, a entrada da monumental enciclopédia digital esclarece sucessivamente o que se segue: (a) o programa da OCDE é apresentado como tendo-se iniciado em 2000 em prometida, depois cumprida, base trienal para “avaliar sistemas educativos aferindo os resultados escolares de estudantes de 15 anos em matemática, ciência e leitura”; (b) tem vindo a desenvolver larga influência e impacto na padronização de sistemas de avaliação de aprendizagens em regimes educativos formais, produzindo muito mais informação e conhecimentos educacionais fundamentados, sugerindo mudanças nos processos de apreciação de resultados escolares e criando uma influência externa nos regimes educativos nacionais; (c) esclarece-se a organização do programa enquanto processo em teste de aprendizagens de literacias em leitura, matemática e ciências; (d) segue-se depois em quadro os resultados gerais das sucessivas avaliações do PISA por esta ordem: Matemática (2003-2015); Leitura (2000-2015); Ciências (2006-2015); (e) por fim, esta enciclopédica entrada sumaria muito brevemente a receção do programa na China, Finlândia, Índia, Malásia, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos da América, neste último caso com a apresentação de vários quadros específicos em que se trata dos resultados por Estados e por grupos étnicos definidos como “brancos”, “negros”, “hispanicos”, “asiáticos” e “outros”. A entrada exhibe ainda várias notas, alguma muito curta bibliografia,

mobilizando sobretudo os relatórios da OCDE com algum detalhe (https://en.wikipedia.org/wiki/Programme_for_International_Student_Assessment).

A entrada é, assim, muito razoavelmente informada, mas importa clarificar que a *WIKIPEDIA* segue também largamente o sistema unilinear da estrutura do algoritmo do *GOOGLE*: tende não apenas a ser pouco eficaz quando se especializa ou particulariza a busca – não existe, por exemplo, como seria de esperar, entrada sobre o PISA em Macau –, mas também emudece entre confusão e completo silêncio quando se utiliza a grande enciclopédia para comparar, cruzar ou associar diferentes temas. Não funciona mesmo nestes casos, o que vale por dizer servir a enciclopédia, geralmente muito bem, para introduzir e informar sobre tema ou objeto unívoco, mas não ajuda sempre que as temáticas se pluralizam e convocam mais do que um assunto ainda que claramente interligado a outros. Numa palavra, a *WIKIPEDIA* auxilia na introdução a uma temática, mas não propõe e, muito menos, organiza qualquer investigação em problemática ainda que apenas sugerida nos seus passos mais iniciais.

A ordem, assim, avisada para o investigador é a de que, em bom rigor, as fontes especializadas da *NET* são excelentes, senão mesmo incontornáveis, auxiliares na recolha de informação e documentação, mas ainda não fazem investigação. Muito longe disso. A generosidade oceânica de informação disponível tanto no dominante motor de busca quanto na mais popular enciclopédia da *web* só ajuda em investigação quando se sabe o que procurar, o que perguntar e, depois, o que se deve selecionar ao serviço de uma investigação que, como no caso de uma dissertação de doutoramento, está obrigada à originalidade, logo a alguma novidade estendendo-se da problemática aos dados, das metodologias à teorização. O que obriga a imediatamente recuperar e validar os processos normativos com que se vai construindo investigação original vazada em tese de doutoramento: o ponto de partida em questão ou questões de investigação ainda se deve começar por fazer em sede de revisão da literatura académica pertinente, deste modo sugerindo quer informação científica quer quadros teóricos tanto como essa espécie de “vazios” que, sendo domínios por explorar ou perguntas por responder, a investigação que se quer original vai tentar em renovada contribuição preencher e interpretar.

Comece-se, em consequência, por rever criticamente a literatura académica sobre o PISA que interessa a uma dissertação de doutoramento que não é enciclopédica, geral

e panorâmica, mas antes interessada em investigar os impactos em decisão política do programa da OCDE no muito singular sistema educativo de Macau, a somar à não menor singularidade do próprio regime político de um pequeno, mas muito denso espaço urbano que é desde 1999 uma das duas regiões administrativas especiais da República Popular da China a par da sua vizinha, mais populosa e de maior dimensão territorial, Hong Kong.

2. O NASCIMENTO DO PISA

A movimentação da OCDE em direção à educação mundial começa a prefigurar-se ainda nos finais da década de 1980 com o lançamento do projeto denominado *Indicadores de Sistemas Nacionais de Educação* (INES), tentando perceber a eficácia, evolução, financiamento e impacto da formação educativa no mercado de trabalho e na economia. Os primeiros indicadores foram publicados em 1992 na edição da *Education at a Glance* (EAG) que, desde então, passou a ser editada anualmente. Em continuação, ao longo dos anos de 1990, os EUA convidaram formalmente a organização a tentar conceber um novo sistema de avaliação internacional comparada capaz de produzir informação mais alargada sobre escolarização, suas estruturas e efeitos, assim produzindo indicadores sistemáticos mais pormenorizados dos que se encontravam publicados por outros organismos internacionais como a UNESCO. Face, assim, à necessidade de criar um instrumento que permitisse avaliar as competências realmente demonstradas pelos aprendentes e que permitisse a comparação dos seus resultados a uma escala global, a OCDE estudou, preparou e propôs-se construir o seu sistema próprio de avaliação de competências dos alunos, concretizado, já o sabemos, com o nome de *Programme for International Student Assessment* - PISA. Ao apresentar um programa que se queria inovador, a OCDE sublinhava noções sempre aplaudidas de compromisso, cooperação e acordo internacionais:

O PISA representa um compromisso dos governos na monitorização dos resultados dos sistemas educativos através da medição do aproveitamento dos alunos de forma regular e com uma matriz comum internacionalmente acordada. Tal visa providenciar uma nova base para o diálogo na definição de políticas e para a cooperação na formulação e implementação de objectivos educativos de

forma que reflecta a avaliação das capacidades que são necessárias à vida adulta (OCDE, 2009, p.9).

Conhecemos já o progressivo alargamento dos participantes nos exames trienais do PISA desde o seu lançamento em 2000 até se chegar em 2018 ao impressionante total de 83 países e regiões/economias que, em geografia política, sobrepõe, mais do que duplicando, o número de membros da OCDE para se estender por todos os continentes. É verdade que o programa ainda não chega à maior parte dos países em desenvolvimento na África, na América Latina e na Ásia, e quando, por vezes, chega, alguns países têm participações de tal forma muito abaixo da média do programa que não voltam a repetir uma experiência com grande exposição mediática global: o Panamá, Trindade e Tobago, Quirguistão, Azerbaijão e Dubai (EAU) enviaram os seus estudantes para os exames do PISA 2009, mas já não participaram no PISA 2012. Já sabemos que a OCDE não é organização internacional para qualquer modalidade, educativa ou outra, de cooperação para o desenvolvimento. Seja como for, o aumento de participantes não-membros da OCDE, mostra o crescente interesse pelo PISA, quase pela “marca”, em todas as geografias e traduz um crescimento da influência da organização como “mediador internacional do conhecimento” em educação (HENRY *et al.* 2001, p.84), assumindo-se progressivamente como ponto de referência qualificado, estável e credível para a monitorização dos sistemas educativos à escala internacional (OCDE, 2007, p.17).

Muitos dos participantes no PISA, especialmente os novos participantes que são economias emergentes, procuram em rigor neste instrumento muito mais do que avaliação e sugestões de desenvolvimento educativo, encarando também o programa como aferição da qualidade e quantidade do capital humano do país, indiciando o nível de competitividade das suas economias em contexto global. O programa da OCDE passou, assim, de mero instrumento de avaliação educativo de um pequeno segmento da população estudantil para se procurar como prémio de novas proezas económicas na circulação em globalizações. Por conseguinte, a ação da OCDE no domínio da educação deslocou-se de uma intervenção originalmente pensada, ainda pelos finais da década de 1990, para o desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planeamento educacional, seguindo depois para uma dinâmica associada à propagação de instrumentos de avaliação, controle e classificação da qualidade e da eficácia dos

sistemas educativos (PEREIRA, 2016). As ideias subjacentes a esta prática parecem estar relacionadas com a gestão ou mesmo governação da educação enquanto fator gerador de vantagens na competição global, nomeadamente sopesando a aptidão dos sistemas educativos em produzirem uma força de trabalho mais eficaz e atualizada, mais apta a responder eficientemente às necessidades dinâmicas dos mercados de trabalho no século XXI. Uma espécie de especialização naturalmente ligada à progressiva ampliação de todos os tipos de retóricas sobre a noção de “governança global”, convocando entre globalizações e utopias a ideia de que é possível e necessário compartilhar legislações, jurisdições e políticas através de instituições assumidamente transnacionais e globais (WEISS & WILKINSON, 2018, p. 6-7).

O PISA desenvolve-se, assim, no contexto de uma nova política educativa da OCDE, marcada pela bandeira da “monitorização da qualidade” (RINNE, KALLO & HOKKA, 2004), uma categorização que se encontra nas mais variadas instituições e organizações públicas e privadas, tendo mesmo gerado os mais diversos centros, institutos e programas de avaliação de “qualidade”, distribuindo mesmo em contexto de competição global diplomas e certificações. O PISA é também encarado nesta ordem que é também descritiva, narrativa e prescritiva, entre *marketing* e comunicação mediática, do prestígio da avaliação de qualidade dada por organização internacional reconhecida.

A verdade é que o PISA é bastante mais do que um *ranking* ou uma espécie de procurada certificação de qualidade, sendo entre outras vantagens uma formidável base de dados, mais cuidada produção estatística, estudos sérios muitos e propostas relevantes para sistemas educativos comparados, pelo menos cruzados, a escalas transnacionais e globais. A OCDE conseguiu no período imediatamente pós-Guerra Fria não apenas ampliar o número dos seus membros com adesão dos novos países bálticos que eram parte da antiga União Soviética ou de nações da Europa do Leste, mas conseguiu também encontrar com o PISA uma projeção global que se superiorizou a todas as outras agências supranacionais que, como a UNESCO, o Banco Mundial ou a União Europeia, preferem agora frequentar os relatórios e propostas da organização internacional ou mesmo organizar projetos de investigação conjuntos (RINNE, KALLO & HOKKA, 2004). Na verdade, a OCDE não mobiliza instrumentos legais, jurídicos ou financeiros para implementar a circulação global do PISA, mas recorre sim à

“construção de consensos” e à chamada “pressão pelos pares” (RINNE, KALLO & HOKKA, 2004, pp.455-456; *apud* CARVALHO, 2009, p.1016), o que consegue através de uma gestão ou *governança* pela “coordenação”, reunindo atores diversos em iniciativas comuns, como debates ou projetos, voltados para a “formação de opinião” através de um trabalho de produção de concepções e de princípios, de padrões e de conceitos, possibilitando influenciar os discursos nacionais na área educativa precisamente pela sua escala global (LEUZE, MARTENS & RUSCONI, 2007; CARVALHO, 2009).

Nestas perspetivas, a OCDE não concretiza também comandos ou diretivas, mas antes privilegia a produção de práticas de uma regulação política *soft* em que se destacam a construção de regras, a monitorização e a proposta de agendas para as políticas educativas (JACOBSON & SAHLIN-ANDERSSON, 2006; MAHON & MCBRIDE, 2008). Não se trata, porém, de um exemplo característico de *soft power*, visto que o programa avalia práticas educativas que se observam através de uma atividade inquisitiva e de exames em que os Estados participantes se dispõem a mostrar-se uns aos outros e a submeterem-se a examinação, auditorias e *rankings*. Ao mesmo tempo, nações e regiões-economias participantes sujeitam-se a uma outra forma de avaliação reflexiva em que as próprias estruturas e os processos de intervenção dos Estados e das suas políticas educativas são debatidos criticamente por especialistas, assim conduzindo novamente à fixação de padrões, diferenças, hierarquizações, mais sugestões de mudanças, reformas, alterações políticas (JACOBSON, 2006, pp.207-208). Através desse outro poder da enorme massa de dados, das estatísticas, relatórios e estudos, a OCDE conseguiu alcançar com o PISA uma “marca” (o inglês “brand” é difícil de traduzir...) de sucesso que a maioria dos agentes educativos, sobretudo com responsabilidades de decisão política, considera simplesmente indisputável, pelo que as recomendações políticas com o selo da organização são generosamente aceites como válidas pelos dirigentes políticos, mas também por muitos académicos ativos nos campos da educação “sem que o autor veja alguma necessidade para além da marca ‘OCDE’ que justifique o carácter autoritário do conhecimento por lá contido” (PORTER & WEBB 2004, p.7). Mais ainda, como alguns estudos demonstraram (MARTENS, 2007), os indicadores em educação retirados das estatísticas e relatórios dos PISA foram sendo tomados como dados adquiridos, apesar de todos os comentários pedidos para a necessidade da

adequada contextualização das suas generalizações e interpretações (NÓVOA & YARIV-MARSHAL, 2003).

É preciso, porém, recordar que, mais claramente desde a década de 1990, não apenas nos países industrializados ocidentais, mas um pouco por todas as geografias nacionais, se foi assistindo à paulatina relativização do papel do Estado em todos os processos de planeamento e execução das ações políticas que, da economia às finanças, da saúde à educação, dos transportes às próprias infraestruturas primárias, passaram a convocar os mais diversos atores e instâncias, muitas vezes privados e empresariais, interessados na renovação da gestão dos serviços públicos. O que se instalou pesadamente nos sistemas educativos nacionais, logo questionando os enormes gastos orçamentais em escolas, alunos e equipamentos sem que se produzissem imediatamente resultados e impactos globais melhores do que os da “concorrência” vinda nomeadamente das economias em rápido crescimento com a China à cabeça. Ante estas circunstâncias suficientemente conhecidas, a OCDE assumiu, afinal, o papel que antes era monopólio dos Estados nacionais, mas vazado em papel principal no desenvolvimento de estratégias de *governança* pressionando os governos de todo o mundo a assumirem novas conceções de educação e, a partir delas, a prestarem contas já públicas já económico-financeiras de conhecimentos, competências e das funcionais habilidades reveladas pelos aprendentes escolarizados largamente suportados pelos orçamentos nacionais (AFONSO & COSTA, 2009, p. 1040).

Em consequência, as publicações muitas da OCDE sobre o PISA, das apresentações aos resultados dos exames nas mais diferentes áreas e com os mais variados impactos, explanam os seus objetivos, quer no prisma do seu engendramento, quer no domínio das razões políticas que as fundamentam, destacando o programa como “missão” que tem como grande objetivo providenciar ferramentas rigorosas aos agentes políticos para melhoria da qualidade, da equidade e da eficiência dos sistemas educativos (SCHLEICHER, 2007). O que geralmente inclui também a explicação técnica dos objetivos do PISA, explicando a complexidade dos seus procedimentos e organização, as suas principais componentes epistémicas, metodologias, bem como a opção em literacias, muito concreta mas complicadamente adiantada sobretudo em matéria matemática que é mesmo o campo de avaliação mais importante pela sua projeção em realidades económicas e financeiras (SCHLEICHER, 2006; TURNER, 2006). O PISA

consolida e oferece, assim, a própria produção complexa de dados estatísticos tanto nacionais como transnacionais como mecanismo de *governança*, reforçando a definição de padrões (os famosos *standards* e *benchmarks*), pelo menos, médios sem os quais se afigura mais difícil a circulação competitiva no global de sistemas nacionais, o que acaba por gerar mecanismos analíticos e propostas ampliando os processos de convergência (HOLZINGER & KNILL, 2005) e transformando o PISA na mais importante cartografia mundial da geografia educativa de cada Estado-nação participante e, pela exclusão, daqueles que, não participando, deixam de fazer parte do mapa ou do mapeamento educativo universal (MORGAN, 2007).

Em termos teóricos, identifica-se neste processo mais um exemplo das formas de produção e normalização de regimes de poder do conhecimento, precisamente como foram sendo identificados e esclarecidos pelas investigações referenciais de Foucault. Recorde-se que o filósofo e sociólogo francês destacou a importância da *arqueologia do saber* como forma de acumular poder através do controlo de vestígios, fossem eles dados estatísticos, uma pequena amostra de uma larga população ou fragmentos de uma arcana ânfora romana (FOUCAULT, 2008, pp.45-46). Em rigor, a monopolização continuada destes vestígios – à semelhança do arqueólogo que reconstrói discursivamente uma inteira sociedade, modos complexos de vida, através dos mais humildes resíduos materiais – constitui um dos modelos mais eficazes de produzir poder em conhecimentos sociais (FOUCAULT, 2000, pp.201-205). Ao mesmo tempo, nos escritos anteriores à sua muita precoce morte, em 1984, dirigidos, antes das modas atuais, a recensar as transformações da aceleração dos processos de globalizações, Foucault avisava que a ampliação do que designava por “mundialização” tornaria definitivamente impossível o conhecimento de totalidades mundiais – da circulação financeira à comunicação global – pelo que o conhecimento se tornaria ainda mais arqueológico, vazado no estudo de “restos”, de indicadores (FOUCAULT, 2000, 474). O que acabaria por valorizar as dimensões técnicas, a tecnicidade, como conhecimento, consagrando uma homogénea civilização tecnocrática (FOUCAULT, 2001) em que os “templos do saber” passariam a ser precisamente raras organizações, institutos e universidades muito internacionais suficientemente apetrechados em capitais financeiros e humanos para conseguirem fazer os levantamentos, inquéritos e produção de dados estatísticos capazes de se aproximarem minimamente da mundialização de

todos e de cada um dos processos económicos e sociais (FOUCAULT, 2000, p.475). Assim, o conhecimento técnico e estatístico “mundial” passaria a vazar-se em verdadeiro conhecimento, ao mesmo tempo que a sua legitimação apenas se poderia fazer com a caução das mais sérias e reconhecidas organizações internacionais responsáveis pela produção desses indicadores da mundialização (FOUCAULT, 2000, p.326). Em consequência, gera-se uma dialética de disciplina e punição (FOUCAULT, 1995) em que são precisamente os campeonatos, *rankings*, análises e interpretações oferecidas por essas mesmas grandes organizações internacionais a decidir quem – para as pessoas e sujeitos sociais – e quais – para os países e instituições – se encontram nas medianas que os alinham com a mundialização ou os condenam à marginalização do “sistema mundial” (FOUCAULT, 2000, pp.326-348). O que parece aplicar-se ao PISA da OCDE.

2.1. O PODER DO CONHECIMENTO DO PISA

Apesar de hoje em dia continuarem a existir muitos que, políticos e cientistas, não gostam mesmo de encarar o conhecimento como esse *foucaultiano* privilegiado regime de poder, preferindo a comodidade clássica de uma ideia superior do saber acima dos sarilhos sociais e das perturbações da política, esta argumentação simpática ainda para muitos académicos pregando a superioridade de uma ciência apolítica, associal e longe do nefasto perigo da “ideologia”, discurso rigorosamente errado cientificamente, mas que não pode deixar de concordar que o maior ou menor acesso a dados, sejam económicos ou educacionais, se vaza em mais poder, pelo menos, de informação, de conhecimento de um domínio, de um tema ou de um problema a tentar resolver. Concomitantemente, nenhum estudo minimamente avisado pelas ciências sociais poderá desmentir o *valor* – os valores sociais, económicos, culturais e simbólicos – que tem a educação formal, a “escola”, numa sociedade: a sociologia referencial de Pierre Bourdieu designava mais categoricamente este *valor*, como se sabe, enquanto *capital social* precisamente ao aplicar-se a investigações em educação (BOURDIEU, 1986). Uma população mais educada em escolas formais e legítimas acumula, assim, maior capital social, tem mais “valor”, logo tendo maiores oportunidades de emprego, uma maior empregabilidade e melhores ingressos no mercado de trabalho, ganhando em

sociabilidade, *status*, representação social e consideração cívica ou política (MIYAMOTO, 2013). As últimas décadas têm sido testemunhas do surgimento de novas tendências que promovem a educação formal dos cidadãos como uma imediata ferramenta causal para lograr obter a prosperidade económica normalmente medida em acumulação de capital material e em consumo social que se consagra curiosamente na transformação do conhecido CV em renovado portfólio em que muito se mistura formação académica e profissional a todo o tipo de gostos sociais com que se quer enformar especiais “competências” e “habilidades”. O crescimento económico, a aceleração das globalizações e, entre outros fatores, a maior presença, referência, influência e atividade das organizações internacionais, sobretudo transnacionais como a OCDE, têm contribuído para modificar o conceito e a *valorização* clássica da educação, promovendo uma visão mais bem utilitarista e pragmática em que se legitima de forma implícita uma conexão inseparável entre a formação educativa formal e as oportunidades de emprego e crescimento económico, logo gerando esse vocabulário dominante em “competências”, “habilidades”, “eficácias”, “qualidade” e afins (GREK, 2009).

Seguindo a tendência, a OCDE declara atualmente que as suas ações se baseiam na promoção de políticas que podem ajudar a melhorar o bem estar económico e social da população a nível global pela qualificação dos sistemas de educação. A organização afirma que, por isso, produz e utiliza a informação disponível para fomentar a prosperidade económica e a luta contra a pobreza através do crescimento económico e da promoção da estabilidade financeira (OCDE, 2013), sendo a educação entendida como uma “ferramenta” ou “instrumento” que procura concorrer para uma melhor qualidade de vida para a população através da geração de capital humano preparado para se desenvolver num mundo globalizado, conceção que alguns autores definem sem hesitações como uma “economização” da educação e das políticas educativas (rigorosamente, no original, “economization of education policy”, segundo SELLAR & LINGARG, 2014).

Tentando perceber este processo, afigura-se relevante na senda das sugestões anteriores de Foucault visitar as modalidades com que se vai construindo o poder de organizações internacionais como a OCDE. Seguindo, entre outros, Martens (2004), identificam-se três dimensões através das quais as OI exercem a sua influência sobre os países e o

global: (a) a governança por coordenação, (b) a governança por formação de opinião e (c) a governança pelos instrumentos, nos três casos entendendo-se por *governança* a capacidade formal ou informal de uma organização regular processos sociais que se expressam no desenvolvimento e na construção de políticas numa área determinada. A OCDE utiliza precisamente a *governança por coordenação* ao organizar e conduzir processos que promovem iniciativas determinadas em áreas específicas da educação. Esta ação é mediada através da sua capacidade de dirigir o trabalho de atores relevantes por meio da organização de conferências e reuniões potenciando espaços de discussão entre especialistas, o que no julgamento de Eccleston (2011) permite gerar respostas coordenadoras de desafios políticos comuns. A possibilidade de criar uma linguagem comum com metas relacionadas e estratégias políticas similares permite, em consequência, a produção de mecanismos de pressão distribuídos entre os próprios membros da organização, aprofundando assim a influência da OCDE. Ao criar, administrar, dirigir e acelerar programas e projetos mobilizando os seus membros, dando-lhes dimensão transnacional e global, a OCDE cria e reproduz o seu próprio “interesse” que é o de influenciar diretamente a construção e produção de políticas públicas (MARTENS *et al.*, 2004).

Existem, por isso, vários estudos debruçados sobre este papel da OCDE na construção, influência e implementação deste campo definido como “políticas públicas”, convergindo no enorme reconhecimento de que a organização tem especialmente influenciado as políticas públicas de educação dos países membros e não-membros, apropriando-se de uma função chave na internacionalização dessas políticas, no âmbito de uma perspetiva da sua regulação, transferência, difusão e convergência. Na verdade, vários autores têm vindo a considerar o papel cada vez mais importante da OCDE na produção de indicadores e de múltipla informação relacionada com avaliações temáticas, exames internacionais e a produção de um sem número de documentos referentes a “boas práticas” e recomendações de que o PISA é mesmo paradigma maior: não tendo a organização capacidade de intervenção pela via legal ou financeira, recorre a mecanismos de outra natureza na sua ação de influência nas políticas (o que se traduz precisamente na noção de *governance*) nacionais, concretizadas na produção de ideias (*idea production*), na avaliação de políticas (*policy evaluation*) e a produção de dados

(*data generation*) e sua posterior publicação e difusão globais (MARTENS & JAKOBI, 2010).

Não se trata, em boa verdade, de processo novo ou completamente recente, visto que, desde a década de 1980, a OCDE se vem posicionando em “porta-estandarte” da monitorização da qualidade educacional (CARVALHO, 2013), recorrendo a indicadores estatísticos, a comparações internacionais e a essa identificação que se quer sempre prémio incontornável das “boas práticas”. O que aconteceu nas últimas décadas desde o lançamento, em 2000, do PISA foi a especialização e globalização dos dispositivos que vêm apoiando a agenda política geral da OCDE, na qual as questões educativas são equacionadas como requisitos do acertado desenvolvimento de uma nova economia baseada no conhecimento, logo representando a educação enquanto fator gerador de vantagens competitivas, obrigando a reformar e capacitar os sistemas educativos para produzirem força de trabalho flexível, crítica, atualizada e devidamente adequada às necessidades e dinâmicas do mercado global. O que significa que a OCDE faz do conhecimento – do poder foucaultiano de um regime de conhecimento – um meio de intervenção e influência (CARVALHO, 2013). Com efeito, a organização intervém e influencia por via informacional, comunicacional, através de resultados, de análises, propondo modelos, renovando conceitos e vocabulários que influenciam os discursos nacionais e transnacionais em matéria educacional. Interfere, intervindo, igualmente por via organizacional fazendo convergir atores estatais e não estatais em múltiplas iniciativas comuns ligadas à produção, à difusão e ao consumo de conhecimento pericial, assim obrigando à partilha de informações e interpretações, sugestões e propostas, sobretudo de conceitos e vocabulários sem os quais investigadores e outros agentes educativos circulariam em desatualizada “ignorância”, incapazes de comunicarem com especialistas em “educação global” com os seus inevitáveis impactos nos sistemas nacionais. Assim se vai criando uma agenda política em educação através da produção de fóruns, de espaços de reflexão e discussão entre peritos e políticos, nos quais se partilham os mesmo conceitos e vocabulários, mais ainda se consensualizam problemas e definem áreas de intervenção prioritária. Os conjuntos de regras de natureza informal que são discutidos entre estes atores em padrões de desempenho, boas práticas, códigos de condutas e recomendações avaliam

as diferentes práticas nacionais, propondo a sua permanente monitorização através de estudos, de auditorias e avaliações internacionais.

O PISA começa por ser, assim, uma resposta para uma necessidade de os governos disporem de dados tecnicamente confiáveis sobre o desempenho dos seus sistemas educativos depois vazados em conhecimento, pelo que não são meros meios, recursos ou soluções técnicas, mas sim instrumentos de regulação (CARVALHO, 2013). A par dos elementos técnicos e científicos que o informam, como os referentes de avaliação, os exames, os métodos de tratamento de análise de dados estatísticos sofisticadíssimos, a sua interpretação e publicação, o PISA é também portador de um conjunto de representações, um conjunto de formas de problematizar os sistemas educativos e os modos como devem ser governados, intervindo e influenciando nos processos e ações que tentam orientar as políticas educativas nacionais devidamente servidas e subsumidas em conhecimentos muito especializados em “educação global”.

2.2. O(S) CHOQUE(S) E EFEITO(S) PISA

Realizado pela primeira vez em 2000, os resultados do PISA foram anunciados e organizados em *rankings* de desempenho no ano seguinte, em 2001, através da distribuição global de relatórios tecnicamente tão qualificados como tecnicamente complicados. A difusão mundial dos desempenhos imediatamente provocou o que muitos autores identificam de forma sonante como o “choque do PISA”, por vezes nas mais inesperadas geografias.

Assim, para abrir em alfabética ordem, os resultados foram recebidos e discutidos em verdadeiro abalo na Alemanha, um país que teve um desempenho bem pior do que era esperado, na parte inferior do *ranking* nos três domínios avaliados (LEIBFRIED & MARTENS, 2009), colocando interrogações à qualidade do sistema educativo e revelando fundas disfunções no domínio da sua promoção da equidade (GREK, 2009), pelo que nos exames seguintes os debates instalaram-se nos meios académicos e provocaram acesa discussão política (ALLMENDINGER & LEIBFRIED, 2003; ERTL, 2006). Em estudo curioso sobre o PISA na Bélgica entre as comunidades francófonas, os autores contrariam a tese muito repetida de entender o programa enquanto dispositivo

de suporte político, defendendo tratar-se de uma ferramenta de vigilância e fiscalização de desempenhos educativos operando de uma forma que leva a que os reguladores sejam, também eles, regulados, fazendo igualmente com que o “avaliador” passe também a ser avaliado (MANGEZ & CATTONAR, 2009). Na Espanha, os resultados do PISA também mobilizaram reflexão sobre os fatores de desigualdade (MAESTRO MARTIN, 2006), questionaram práticas e qualidade do sistema (VERDÚ, ESTEBAN & JULIÀ, 2006), gerando discussões que chegaram aos *media* e logo criaram impactos políticos duráveis (XAVIER BONAL & AINA TARABINI, 2013). Em contraste, apesar dos resultados abaixo da média da OCDE, os sucessivos desempenhos dos Estados Unidos da América não estimularam reflexões sequer sofríveis e tiveram muito pouca atenção entre os diversos meios de comunicação até 2010 (BREAKSPEAR, 2012). Na Finlândia, os bons desempenhos convocaram ainda assim avaliação e estudos críticos dos sindicatos dos professores (RAUTALIN & ALASUUTARI, 2007), o debate sobre os seus efeitos no campo da política económica e industrial (YLA-ANTTILA & PALMBERG, 2007), bem como nas opções da política educativa vigente (RINNE *et al*, 2004). Os resultados contraditórios, medíocres em matemática, dos estudantes franceses instigaram debates para novas reformas curriculares que alguns autores discutem muito criticamente, não encontrando rigorosamente nos dados do PISA uma evidente base de dados aferindo as competências em *curricula* (GAUTHIER & LE GOUVELLO, 2010, pp.74-88). O *ranking* muito sofrível da Hungria saído dos exames do PISA foi mesmo utilizado em comoção para denunciar a segregação e a seletividade do sistema educativo (BAJOMI, 2009, p.44). Os terremotos do PISA ecoaram fortes na Itália cujos resultados foram sempre abaixo da média da OCDE, instalando o tema geral da reforma educativa na concorrência política e, em especial, a urgência da profunda transformação do ensino-aprendizagem da matemática (AJELLO, CAPONERA & PALMERIO, 2018, pp.505-520). Estes estímulos já vimos chegarem ao Japão por onde, acrescente-se, apesar dos excelentes desempenhos, se desceu ao nível das próprias prefeituras locais que haviam tido resultados abaixo da média nacional (TAKAYAMA, 2008). O desempenho inferior ao esperado da Noruega logo no PISA 2000 suscitou um clamor de reformas, especialmente no ensino-aprendizagem da matemática, depois pedindo aos dados dos ciclos seguintes do programa orientações para a descentralização do sistema e promoção de maior equidade (NORTVEDT, 2018, pp.427-444). No caso de

Portugal, foi-se também esclarecendo a mobilização dos resultados do PISA nos processos de legitimação das políticas educativas, na construção da “retórica governamental”, problematizando a hipótese de existência de novas configurações nos processos de criação e implementação de políticas educacionais (AFONSO & COSTA, 2009). No Reino Unido, os resultados apenas sofríveis mobilizaram os responsáveis políticos para introduzir a reforma educativa, depois convocando os dados abundantes do PISA 2015 como argumentação para a renovação de um sistema educativo considerado “decadente” (BETHAN, 2015). Na Roménia, com resultados muito sofríveis, o discurso político em torno do PISA foi principalmente utilizado para sublinhar em modelo de fachada, de imagem internacional, a aceitação da circulação do país em programa global em que se expressava a sua nova respeitabilidade (NEUMANN *et al*, 2012).

Assim se vai gerando, passados os primeiros choques, um continuado efeito que, sendo rigorosamente um poder, muitos autores preferem identificar agora menos dramaticamente como o “efeito PISA”. Na verdade, é preferível utilizar um plural para esclarecer efeitos. Um primeiro evidente efeito, na verdade condição de sucesso do programa da OCDE, prende-se com a seleção, orientação ou implementação de uma política nacional específica que, em função do processo avisado de negociações, pode ser designado por “mudança” ou “reforma” nas políticas públicas, conquanto se identifique generosa atração geral pela noção de *policy change* visto ser normalmente premissa paradoxal, duplamente, para a manutenção de um poder ou partido político vigentes tanto quanto possibilidade de acesso ao poder das suas oposições: em ambos os casos, comprometem-se igualmente a “mudar” a política de educação como requisito de mais desenvolvimento económico. Em segundo lugar, o PISA pretende também facilitar as trocas de experiências, de “boas práticas”, de “reformas” e “mudanças políticas” bem sucedidas entre os diversos países participantes propondo uma transnacional coordenação de políticas (*policy coordination*). Em terceiro lugar, argumentando com a inexorabilidade da globalização em educação, o PISA sugere a progressiva convergência de políticas (*policy convergence*) como instrumento fundamental de inserção com sucesso num sistema educativo global. Este último “efeito” de convergência, entendido como sendo a tendência das sociedades a crescerem de forma parecida, desenvolvendo semelhanças nas suas estruturas,

processos e funções (HOLZINGER & KNILL, 2005, p.776), constitui uma característica do mundo atual no qual algumas investigações encontram o “fim das civilizações” no plural para identificar, apesar da reconhecida diversidade de práticas culturais, uma única civilização (HARARI, 2018, p.110).

Seja como for, são mesmo estes “efeitos” que explicam a crescente adesão ao PISA de vários Estados-nação que não são membros da OCDE. O que alguns autores explicam sobretudo como um processo de mobilização de “evidência para as políticas”, uma justificação de políticas educativas com a convocação de indesmentíveis evidências técnicas reportadas pelos resultados do PISA (ADDEY & SELLAR, 2016). Outros estudos sublinham a “cultura de auditoria” (POWER, 1997) que invadiu todos os sectores das políticas e governações nacionais, avaliando burocracias, orgânicas, orçamentos, investimentos e tudo o que concretiza uma governação auditada, escrutinada e, finalmente, avaliada como uma empresa ou, pior, como o desempenho de um aluno num exame. Todo este processo foi exagerado com a dimensão hoje dominante da estatística, da econometria e das sondagens na produção de uma política em números em que se mede constantemente tanto a “qualidade” como a “popularidade” das políticas em todos os diferentes sectores, educação incluída. O PISA fornece precisamente os dados necessários para “construir aptidões técnicas sobre psicomетria e sobre os mais avançados modos de desenvolvimento avaliativo e análise de dados dentro da nação”, o que não é procurado apenas por países de rendimentos *per capita* limitados ou médios, visto que foi também uma das justificações adiantadas pela França para aderir ao programa dos exames da OCDE (ADDEY & SELLAR, 2016). O que não quer dizer que alguns países em desenvolvimento que têm vindo a aderir ao PISA não sublinhem a importância do “financiamento e suporte” oferecido pela OCDE sem os quais não poderiam financiar a concretização de exames tecnicamente muito dispendiosos de produzir, distribuir, recolher e, depois, analisar e interpretar com as mais sofisticadas técnicas estatísticas, *software* e vários especialistas de referência (ADDEY & SELLAR, 2016).

Apesar destas razões, a maior parte dos países e economias/regiões que participa agora em número de 83 nos exames do PISA tende a justificar a sua adesão ao programa da OCDE como forma de pertencerem à “comunidade internacional”, a uma comunidade internacional da educação em que os seus desempenhos nacionais podem ser

comparados com os demais participantes como membros dessas competitivas “ligas” de nações (LINGARD, 2016). Em boa verdade, a participação em si é já ela própria uma fundamentação, um meio de aceder aos dados dos desempenhos dos seus alunos e aos resultados dos demais países participantes. Pertencer a este largo conjunto de países e economias que, de três em três anos, expõem as competências e conhecimentos escolares dos seus alunos em ambiente de competição e comparação faz parte intrínseca, afinal, da responsabilidade de ser membro do PISA.

A OCDE naturalmente agradece e retribui com as suas múltiplas publicações, estudos, relatórios, colocando à disposição dos países/economias participantes dados de grande qualidade técnica que podem ser analisados, interpretados, estudados e, assim, avisadamente utilizados na construção das suas políticas públicas para a educação. O PISA pretende assumidamente que os participantes utilizem o conhecimento proveniente dos dados resultantes das avaliações dos seus alunos enquanto lições para a melhoria dos seus sistemas educativos, o que é um convite generoso, sempre conveniente, para a fundamentação de políticas educacionais não com base em partidos, ideologias, programas ou complicadas opções “apenas” políticas, mas antes recorrendo a essas “evidências para as políticas” que são os “relatórios técnicos” da OCDE. Daqui resulta, como vários autores sublinharam, um papel paradoxal em que um programa externo, o PISA, serve para legitimar políticas educativas nacionais, aqui uma reforma difícil, ali um orçamento complicado, em quase todos a mesma necessidade de adequar a educação a economias em concorrência global (WALDOW, 2012), ao mesmo tempo que a inspiração para novas políticas educativas se tende a pensar longe de ideologias, mesmo de ideias, pelo que desempenhos semelhantes nos sucessivos exames do programa da OCDE podem gerar as mais diversas opções e fundamentar as mais contraditórias retóricas em política de educação (BAIRD; JOHNSON; HOPFENBECK; ISAACS; SPRAGUE; STOBART & YU, 2016, pp.121-138).

Quando se procuram, ainda que muito sumariamente, arrolar as razões nacionais para a adesão ao programa da OCDE, é mesmo o “efeito” supranacional, global, do PISA que mais parece atrair e, em alguns casos, obrigar os países a participar. A entrada, por exemplo, da Bélgica e de Portugal no PISA deveu-se sobretudo a uma necessidade de visibilidade na arena política internacional, enquanto a adesão da França passou pelo fato de nada terem a esconder e evitar a imagem negativa para o país que seria a de não

participarem nos exames de avaliação do programa (CARVALHO & COSTA, 2014). Noutros casos, como os da Polónia e Hungria, a adesão ao PISA foi também decisão política, em evidente imagem política, concretizando distanciamento face a outros Estados “pós-comunistas” e de alinhamento com o “mundo euro-atlântico”. Política igualmente foi a decisão de participação da Escócia no programa, permitindo a sua presença autónoma, como entidade própria, em programa transnacional, gerido por uma organização internacional de que não faz parte e em que os membros são Estados-nações (CARVALHO & COSTA, 2014).

As avaliações da OCDE através do seu *survey* contribuíram mesmo para a construção epistémica de um *campo* de conhecimento em política educacional global, concretizando um enorme poder de observação, cálculo e análise escorado na verdadeira criação de um “mundo da educação” como um espaço global que se pode medir (WISEMAN, 2010, p.3). Neste sentido que se quer mensurável, gera-se um espaço de conhecimento e de poder intelectual no qual o ato de “criar” políticas educacionais não está mais limitado geográfica ou politicamente, mas aparece antes relacionado pela extensão das evidências legitimadas em dados que são utilizados para suportar uma decisão política ou para alterar uma política vigente. Este processo em que a OCDE através do PISA vai sublinhando a autonomia deste *campo* da educação global, tão complexo e moderno que só pode desfibrar-se com as suas qualificadas competências técnicas, comparece progressivamente mais reforçado à medida que os diferentes relatórios muito especializados sobre os sucessivos resultados do PISA não encontram qualquer evidente causalidade entre riqueza económica e desempenho nos exames do programa, assim sugerindo não existir relação de causação entre os números de qualquer dos PIB – nominal, PPP ou *per capita* – e os sistemas educativos, incluindo também os orçamentos, investimentos e gastos por estudante dos diferentes países que participam no programa.

O que parece acontecer em insofismável prova com a maior economia do mundo, os Estados Unidos da América. Com efeito, o desempenho dos estudantes dos EUA ao longo da história dos exames do PISA tem vindo a situar-se abaixo da média da OCDE, assim aparentemente perturbando as explicações causais entre riqueza, economia, PIB e desempenho educativo. Alguns estudos sugerem que os Estados Unidos estão muito mais interessados nos dados saídos de largas escalas e participações (“high-stake

testing”) capazes de aferir os resultados da continuada política de inclusão educativa do “no child left behind”, logo encarando o PISA como muito lateral e fragmentária avaliação em que a situação social e os desempenhos dos alunos não constituem inquérito pertinente (HOPMANN, 2008). Pelo contrário outras investigações encontram mesmo conexões significativas entre posição socioeconómica e resultados nos diversos exames do PISA, sublinhando que

a distribuição relativamente inequitativa dos recursos, entre os que têm e aqueles que não têm riqueza, na sociedade americana. Os jovens americanos das zonas mais prósperas, têm um desempenho semelhante aos escolares de outra qualquer parte do mundo, enquanto que nos bairros pobres, em média, têm piores resultados, fazendo baixar a média geral do país (PELHAM, CRABTREE & NYIRI, 2008, p.76).

Noutro caso contrastivo, o da Finlândia, um país com um PIB *per capita* elevado e reconhecida saúde económico-financeira, os seus desempenhos no PISA têm sido rotineiramente bons e acima da média da OCDE ao longo de todas as edições do programa. O “sucesso” do país escandinavo foi logo explicado na primeira edição do PISA através “de uma rede de fatores interrelacionados que se prendem com uma pedagogia abrangente, reunindo o interesse dos estudantes e as suas atividades de lazer, com a estrutura do sistema educativo, a formação dos professores, as práticas escolares e a própria cultura finlandesa” (VALIJARV, LINNAKYLA, KUPARI, REINIKAINEN & ARFFMAN, 2002, p.8). Em continuação, a Finlândia foi regularmente pressionada a manter a sua posição no *ranking* mundial do PISA (LIVINGSTON & MCCALL, 2005) ao ponto de se sugerirem novas políticas educativas com mais ênfase no individualismo, na competência e na concorrência, precisamente o oposto das condições com que a Finlândia tinha conseguido posições cimeiras no programa da OCDE (KIVIRAUMA RUOHO, 2007, p.298). À semelhança de outros países que, como os nossos “tigres asiáticos”, também obtiveram excelentes desempenhos nos exames, a Finlândia também parece ter sido paradoxalmente impulsionada pelos seus próprios resultados no PISA (e os dos outros...) a adotar “de empréstimo” novas políticas educativas, cedendo ou mesmo perdendo em autonomia das decisões nacionais em educação. Seja como for, nenhum estudo, finlandês ou vindo de outras geografias, encontrou qualquer pertinente comunicação entre economia, PIB e sistema educativo. Não se encontra, de

facto, a causação em nenhum estudo ou relatório do PISA. O que, em rigor, não quer dizer que a conexão não exista, querendo sobretudo dizer que a OCDE através do PISA conseguiu mesmo autonomizar e espalhar internacionalmente o campo da educação global já não somente como um domínio específico, fundamental no futuro de qualquer país, mas como o campo em que a OCDE através do PISA é autoridade a consultar e seguir.

2.3. O PISA EM POLÍTICAS EDUCATIVAS

Entre iniciais “choques” e cada vez mais frequentados “efeitos”, o PISA foi-se especializando como um dos principais instrumentos das políticas educativas nacionais em ambiente de globalizações, pese embora se tratar muito mais rigorosa e humildemente de um programa de avaliação de alunos no final do ciclo secundário, pelos 15 anos, através desses exames sobre literacia em leitura, matemática e ciência: um fragmento, um momento, uma espécie de singular *slide* ou instantânea *selfie* tirada junto a uma pequena janela de um edifício muito mais complexo, variado, demorado. É quase extraordinário, para não dizer surpreendente e paradoxal, que esta coleção de exames e seus resultados se tenha vazado em incontornável farol da iluminação das políticas em educação em cada vez mais países, incluindo a maior parte das nações desenvolvidas, ganhando incontornável presença global. O que não se deve certamente ao farol, aos faroleiros e à sua luz, mas muito mais à “escuridão”, por vezes cerrada, com que se procura encontrar orientações também educativas face à enorme aceleração, rápida e fulgurante, das modalidades muitas da globalização da informação e da comunicação com as suas redes sociais, *smartphones*, tablets, sítios *web* aos milhares e tudo o mais que, quase de repente, invadiu escolas, salas de aulas, perturbando sem retorno a ordem e os modos de ensino-aprendizagem, embaraçando provocadoramente professores e a sua formação académica e profissional, depois perturbando agentes e responsáveis educativos, logo perturbando ainda mais políticos e governos, muitos dos quais agora se mantêm ou procuram chegar ao poder pela sua capacidade de mobilizar os novos instrumentos de comunicação automática e digital em internéticas teias sociais cada vez mais poderosas na produção de políticos e políticas. É verdade que, em ciências sociais e da educação, existe há muitos anos uma teoria que fez mesmo escola,

a conhecida “change theory”, ao explicar que as escolas mudam sempre depois, muito mais tarde e muito mais lentamente do que as sociedades (FULLAN, 2006). Cura-se, infelizmente, de doença, senão mesmo epidemia, geral: não existem ainda conhecimentos científicos consolidados em todos os domínios das ciências capazes de iluminar as transformações das globalizações atuais entre os desafios das *infotech*, das *biotech* e da inteligência artificial com as suas contraditórias discussões sobre vantagens, perigos e as mais terríveis ameaças à própria humanidade que as tem já de sobra, da expansão mundial dos terrorismos às catastróficas perspectivas das alterações climáticas, passando pelos habituais problemas de sempre por resolver, da pobreza às desigualdades muitas. Em boa verdade, mesmo entre os regimes de conhecimento que mais nos dominam e tentam iluminar, os da economia e dos economistas, as dificuldades em compreender as transformações e desafios atuais, prevendo os seus efeitos, é tão diminuta quanto o número de economistas que conseguiu “prever” a crise financeira global de 2007-2008, ou seja, nenhum. É mesmo duvidoso que, muito mais simplesmente, se consiga encontrar um qualquer economista capaz de compreender e explicar hoje claramente os intrincados e sinuosos mundiais labirintos e complicadíssimos algoritmos em que se enredou a enorme globalização do capital financeiro, o principal responsável por uma dívida mundial que, em 2018, chegou a impressionantes 250 triliões de dólares americanos, mais de três vezes o PIB global.⁹ O que naturalmente trás a televisões, jornais e ainda mais às redes sociais os mesmos economistas que nada sabiam em 2007-2008 a prever agora diariamente uma nova inevitável crise económica e financeira global.

Nestas condições em que o que falta em conhecimento científico sobra nos mais primários populismos com as suas curtas explicações e sonoras promessas de nacionais redensões em rápidos *tweet*, a deteriorada confiança em políticas e governos nacionais muito depende da seriedade e qualidade da fundamentação em comunicação clara das suas opções e estratégias que estão obrigadas já não apenas a tomar em consideração, como no passado, nós, primeiro, e as outras nações depois, o transnacional, mas a tentar também incluir o global com todos os seus complicados desafios. Por isso, as políticas nacionais em todos os sectores, do económico ao cultural, do social à educação,

⁹ A dívida global tem agora o seu próprio relógio que permite seguir continuamente a sua situação, na verdade, continuado aumento (https://www.economist.com/content/global_debt_clock).

precisam de dados e perspectivas sérias, credíveis, previsíveis e prospetivos sobre o global que, em modelo de farol, com a sua intermitente iluminação noturna, se continuam a pedir às organizações referenciais transnacionais, das Nações Unidas à OCDE. O PISA pretende mesmo ser iluminação global entre os complicados escolhos, transformações profundas e enormes desafios que as globalizações trouxeram ao campo da educação, às suas escolas e aos seus vários agentes.

No entanto, sempre que se frequentam as investigações mais raras, porque mais difíceis e exigentes, em que se comparam os resultados de vários países nos mesmos ciclos ou em diferentes ciclos do PISA, as modalidades de “choques” e “efeitos” são muito menos lineares e mais complexas: o impacto do PISA não foi, nem é, sempre o mesmo em todos os países. Assim, por exemplo, em estudo comparando os resultados das duas primeiras avaliações do PISA, em 2000 e 2003, na Alemanha, na Finlândia e no Reino Unido identificou-se para a primeira esse já referido “*PISA shock*”, na segunda uma agradável “*PISA surprise*” e, na terceira, uma muito britânica “*PISA promotion*”: impactos completamente diversos que não foram ditados pelas qualidades em conhecimento do programa, mas antes pelas diferentes formas de comunicação – que são, naturalmente, de apropriação – dos seus resultados. Enquanto na Finlândia os *media* reportaram e discutiram o desempenho brilhante dos alunos do país, os resultados do Reino Unido passaram praticamente ao lado da comunicação social e na Alemanha mobilizaram sobretudo argumentos no processo de luta política entre os principais partidos nacionais (GREK, 2009).

Uma outra investigação cruzando as lições do PISA na Suíça e nos EUA, dois países que obtiveram resultados abaixo do esperado, identificou no primeiro a mobilização dos dados do programa para fundamentar politicamente uma reforma global do sistema de educação no sentido de uma maior harmonização nacional face à autonomia dos cantões e de uma maior equidade social, já no grande país americano, os exames promovidos pela OCDE aconteceram desapercibidos até porque existia desde os anos de 1980 o conjunto de inquéritos conduzindo ao célebre relatório “*A Nation at Risk*”, ainda hoje a mais influente sindicância que fundamenta reformas e intervenções

políticas num sistema educativo muito complexo, da dispersão territorial às dimensões políticas, do social ao simbólico.¹⁰

Convocando e aproveitando as pesquisas já realizadas pelo projeto denominado *KnowandPol* que estudou mais largamente o impacto do programa em 6 países europeus (Bélgica, Escócia, França, Hungria, Portugal e Roménia),¹¹ um estudo comparando mais concretamente os desempenhos no PISA da Escócia, França e Portugal permitiu perceber ser precisamente o *ranking* que, independentemente do posicionamento de cada país, constitui o principal motivo que mobiliza imediatamente a cobertura dos *media*, conquanto esse acompanhamento se tenha modificado da edição dos exames de 2003 para a de 2006, aqui verificando-se menor interesse pela dimensão técnico-estatística em favor de muito mais consideração política, assim diminuindo o número e dimensão dos artigos sobre o conhecimento e a explicação dos resultados, alargando-se a quantidade e dimensão dos textos mediáticos refletindo sobre as reformas educativas necessárias na perspetiva dos diversos atores políticos: em todos estes casos, frequentando muito genericamente os resultados do PISA enquanto legitimação de políticas em curso ou das alternativas das oposições (PONS, 2011).

Desenvolvida por uma equipa da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, a investigação portuguesa sobre o projeto da circulação política e social do PISA arrolou uma extensiva cobertura mediática dos resultados nacionais, convidando a um debate público progressivamente mais político (AFONSO & COSTA, 2009; CARVALHO *et al.* 2011). Esta tendência foi cumulativa ao longo das edições do PISA de 2000, 2003 e 2006, assim promovendo uma cada vez maior presença e influência do programa no debate e na decisão política em educação, pelo que estas pesquisas concluíram com clareza que “o PISA modela o debate público e assim regula o modo como é construída a agenda política da educação em Portugal” (AFONSO & COSTA, 2009, p.88). Na perspetiva dos autores deste estudo, a influência do programa na construção das políticas públicas de educação portuguesas tornou-se

¹⁰ Publicado em 1983, sob os auspícios da *National Commission on Excellence in Education*, mais o apoio político formal do Presidente Ronald Reagan, este relatório referencial intitulava-se mais precisamente *A Nation At Risk: The Imperative For Educational Reform. An Open Letter to the American People. A Report to the Nation and the Secretary of Education*. A edição integral do relatório está disponível no nosso “Eric” em: <https://eric.ed.gov/?id=ED226006>.

¹¹ Estes estudos foram publicados em português em número temático da revista *Sísifo* (nº 10, 2009) intitulado “O PISA e as políticas públicas de educação: Estudos em seis países europeus”.

especialmente visível a partir de 2005 com o XVII governo constitucional dirigido, entre 12 de março de 2005 e 26 de outubro de 2009, pelo primeiro ministro socialista José Sócrates:

A influência do PISA no desenho das políticas é evidente nos textos legislativos e está igualmente presente no discurso formal do governo, como instrumento de referência e legitimação (AFONSO & COSTA, 2009, p.57).

Em consequência, várias decisões políticas em matérias educativas recorreram em fundamento e justificação também aos desempenhos dos alunos portugueses no PISA: o plano nacional de leitura, os planos de formação de professores do 1º ciclo do ensino básico em português e em ciências experimentais, o plano de ação para a matemática, o sistema de avaliação de professores, a escola a tempo inteiro, o plano tecnológico da educação, a ação social escolar e os territórios educativos de intervenção prioritária.

O exemplo de Portugal e de muitos outros participantes do PISA, especialmente os que estudaram e compararam desempenhos, sugere a mobilização dos resultados dos exames PISA: servem em políticas de educação para quase tudo, das retóricas às medidas muito concretas cuja ligação ao programa é mais do que remota, mas que nele encontram recorrente fundamentação política, por vezes também económica e social. O que significa que, para além de convenientemente instrumental, o PISA é referencial político dinâmico, muito poroso, emprestando a sua superioridade técnica e expressão global às mais variadas políticas educativas nacionais. O que quer dizer que a sua atração transnacional e global muito se acomoda aos mais diferentes contextos nacionais: o PISA é, assim, texto tão especializado como ágil, servindo em espécie de meta-texto para fundamentar em diversos contextos mesmo contraditórias propostas, opções e estratégias em políticas educativas nacionais:

O PISA muda a face de acordo com o contexto no qual é ativado, ganhando vários significados situacionais nas intersecções entre “global” e “local”, na interdependência de contextos sociais e institucionais específicos, e da intenção e interesses da criação de políticas (NEUMANN, *et al.* 2012).

Os próprios especialistas reunidos pela OCDE para implementarem o PISA ao longo destes últimos dezoito anos são naturalmente os mais interessados em assegurar a permanente ligação entre global e nacional em especialização técnica e agilidade

quanto baste na sugestão e extrapolação de políticas educativas a partir dos resultados dos exames do Programa. Por isso, em 2008, o *Governing Board* do PISA encomendou uma avaliação externa do impacto do programa nas políticas educativas públicas, mobilizando com toda a atenção os impactos dos exames de 2000, 2003 e os primeiros resultados de 2006. O estudo apurou que o impacto do PISA é maior a nível nacional do que regional, local ou de escola, constituindo mesmo os decisores políticos o principal grupo interessado nos resultados e sua interpretação. Mais ainda, esta pesquisa permitiu identificar que os responsáveis das políticas educativas nacionais valorizam cada vez mais os domínios avaliados no PISA como *competências* com impacto económico e social, logo também político, assim oferecendo ao PISA um generoso campo de influência nas suas reiteradas estratégias de reforma da educação em contexto de globalizações (BREAKSPEAR, 2012).

Mais recentemente ainda, em 2012, a OCDE publicou um outro estudo importante sobre o impacto do PISA nas políticas públicas de 37 países que permitiu sistematicamente apurar que: (a) todos os países haviam já integrado o programa como o principal padrão de avaliação internacional dos seus próprios sistemas de educação nacionais; (b) todos, sem exceção, tinham também integrado os dados dos sucessivos PISA na fundamentação de programas e objetivos políticos educacionais; (c) todos também utilizavam os vocabulários e conceitos mais importantes do programa como “literacias” e “competências”; (d) várias medidas de política educativa gerais e avulsas justificavam-se com os desempenhos nos PISA (BREAKSPEAR, 2012, p.7). Significativamente, porém, o estudo demonstrou com muita clareza que os países com os melhores resultados acima da média e os países com piores resultados, muito abaixo da média, eram precisamente os que mais mobilizavam o programa, as suas sugestões e propostas no desenvolvimento de novas reformas e políticas educativas nacionais (BREAKSPEAR, 2012, p.27): desempenhar muito bem e desempenhar muito mal eram, assim, estímulos mais do que pertinentes para continuar a pedir ao PISA a sua avaliação, conselhos, ajuda, em modelo verdadeiramente de farol que continua a iluminar os mais expeditos e procura encontrar para orientar os que estão perdidos nas “trevas” a descobrirem o “bom caminho”.

2.4. O SUCESSO DO PISA

O PISA tornou-se progressivamente um evidente caso de sucesso na proposta de avaliação de sistemas educativos nacionais como facilmente se comprova pelo progressivo aumento dos participantes no programa: em 2000, 28 países membros da OCDE participaram no programa, mais 4 não-membros e outros 11 que realizaram os exames em 2002, tudo mobilizando cerca de 265.000 estudantes; em 2003, 30 membros da OCDE fizeram o programa, mais 11 países e economias não-membros, subindo muito ligeiramente o número de estudantes envolvidos para cerca de 275.000; em 2006, novamente 30 membros da OCDE aderiram aos exames, mais 27 não-membros, aumentando a participação de estudantes para cerca de 400.000; em 2009, 34 países da OCDE voltaram a fazer as avaliações acompanhados por 41 não membros e outros 10 que realizaram os exames em 2010, assim aumentando a participação para cerca de 470.000 estudantes; em 2012, voltaram os 34 membros da OCDE que, com mais 31 países e economias não-membros, alargaram a participação estudantil para cerca de 510.000 presenças; em 2015, o programa tornou a convocar os mesmos membros da OCDE entre 72 países e economias que trouxeram para avaliação cerca de 540.000 estudantes (<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>); por fim, os exames realizados neste ano de 2018 alargaram-se a 79 países e economias, reunindo à volta de 570.000 estudantes¹². Números muito mais do que expressivos, naturalmente explicáveis apenas quando a quantidade e a sua aritmética progressão assentam em bases qualificadas tanto em conhecimento como em organização.

Alguns autores, no entanto, têm procurado sublinhar que, pese embora este enorme sucesso transnacional recente, o PISA não surge fora de um contexto histórico em que o interesse pela educação global mesmo entendida como somatório de unidades nacionais se começa a identificar com a criação fundamental da UNESCO, em 1945, ainda hoje instrumento fundamental para se frequentar informação e estudos sobre todos os domínios, geografias, graus e situações em educação nacional e global, apesar da atenção preferencial da organização pela avaliação educativa dos países em desenvolvimento mais sentidamente desde a década de 1980 (CHINAPAH & MIRON, 1989).

¹² <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-2018-participants.htm>

Acrescentamos que o PISA inscreve-se numa linhagem de estudos internacionais de avaliação comparada do rendimento dos escolares, cujo ponto de partida alguns autores localizam na década de 1950 e associam ao trabalho conjunto de diversas instituições de investigação sob os auspícios da UNESCO (BOTTANI, 2006; MORGAN, 2007). Desse esforço resultou um primeiro estudo (ver FOSHAY, 1962) e, porventura mais importante do que isso, dele dimanou, em 1961, uma forma organizacional – a *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) – que, durante cerca de três décadas e com os seus estudos (em diversas áreas, mas com mais regularidade nas da matemática, da leitura, e das ciências), viria a ocupar um lugar central – se não mesmo a obter o monopólio – no campo dos estudos internacionais, sobre as performances dos escolares. (CARVALHO, 2010, p.1010)

Deve-se, assim, seguindo ainda este estudo, inserir o PISA nesta ordem de continuidade em que se prefere avaliar através do medir as aprendizagens que, produzindo maiormente uma ordenação estatística e, em consequência, variadas correlações estatísticas, desfibraram opções e práticas dos sistemas educativos sobretudo nacionais, oferecendo instrumento que se queria (e quer) pragmático, indiciário e de sugestões a vazar em prevenidas decisões políticas normativas (NÓVOA, 1998). Pese embora estes fatores contextuais de alguma continuidade, o PISA conseguiu verdadeiramente construir um programa em avaliação e em propostas de análise de sistemas educativos que, desenvolvido em ambiente de progressiva globalização, o distinguem claramente de todos os seus predecessores, assim como dos vários esforços de avaliação/análise de sistemas educativos que se descobrem em várias outras organizações internacionais com destaque naturalmente para a UNESCO¹³ mas também para o Banco Mundial¹⁴. Convocando de novo o estudo que temos vindo a seguir, as diferenças e especificidades do PISA podem sumariar-se nos elementos que se seguem:

Umas remetem para a natureza da sua oferta, como, por exemplo, a “garantia da periodicidade” (trienal), ou a “flexibilidade” da sua aplicação, em função de uma estrutura modular. De facto, a regularidade das medições e da devolução dos dados gerados – aliada à amplitude da cobertura geográfica (política e cultural) conseguida pelo programa – constitui um dos principais triunfos exibidos pelo PISA, na medida

¹³ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248140>

¹⁴ <https://data.worldbank.org/topic/education>

em que permite realçar a sua capacidade de monitorização dos sistemas educativos. Ao envolverem mais de 60 países,¹⁵ os seus promotores podem declarar hoje que avaliam mais de um milhão de estudantes, representativos de um terço da população estudantil existente em todo o mundo e cobrindo 90% da economia mundial (OECD, s.d.; SCHLEICHER, 2006, 2007), o que lhes permite aclamar a “pertinência universal” do instrumento (HUGONNIER, 2008, p. 50). Outras características que permitem diferenciar o PISA de instrumentos congéneres são, porém, mais substantivas. Uma – que já abordamos em parágrafos anteriores – consiste na garantia dada aos países financiadores de poderem exercer controlo sobre as prioridades do programa e a sua aplicação, organizando as atividades em torno da construção de consensos. Outra característica consiste na “originalidade” ou singularidade do seu objeto: as competências de literacia dos jovens escolarizados (CARVALHO, 2010, pp.1013-1014).

Fixem-se, desde já, estas duas características gerais diferenciadoras do PISA: apesar de pensado e proposto ainda pelos finais da década de 1990, concretizado pela primeira vez precisamente em 2000, o programa tornou-se no grande instrumento de avaliação educativa das duas primeiras décadas do século XXI; o PISA tem vindo também a conseguir casar globalização e estado-nação, quer dizer, o impacto incontornável dos processos das globalizações¹⁶ também nos sistemas educativos nacionais. Em rigor, identifica-se nesta conexão processo político, económico e social bem mais complexo. Com efeito, parece hoje evidente que designamos por globalização – a integração mundial de finanças, mercados e comunicações – rigorosamente um fenómeno nitidamente plural em *globalizações* que, volte a sublinhar-se, funcionam a várias escalas: o local, o subnacional (grandes cidades, áreas metropolitanas, regiões, etc.) e o global engendram diferentes escalas de globalização, logo assim vazada em globalizações (SASSEN, 2007). No entanto, ainda hoje, apenas o Estado-nação – o regime político mais do que dominante na atualidade – realiza a intermediação entre populações e globalizações. Não existem nas quatro grandes organizações verdadeiramente mundiais, se quisermos, rigorosamente globais – a ONU, o Banco

¹⁵ Este estudo publicado em 2010 baseia-se nos dados da avaliação do PISA realizada em 2009.

¹⁶ Preferimos utilizar a noção de *globalizações* em detrimento da singular globalização, seguindo MANN, Michael (2013). *The Sources of Social Power. IV: Globalizations, 1945-2011*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio – outros representantes e membros que não sejam Estados-nação. Ao mesmo tempo, nas últimas décadas os próprios Estados-nação ampliaram as suas funções de escala fundamental das globalizações ao incorporarem nas suas legislações e ordens jurídicas os mais variados temas “globais”, estendendo-se do combate ao terrorismo ou ao tráfico de drogas até ao tema maior das alterações climáticas e afins. Nesta dialética em dominante engenharia política entre globalizações e estado-nação, o PISA parece ter entendido com vantagens a produção de um programa de avaliação que combina qualificadamente exigências nacionais e processos de globalizações.

Estas problemáticas importantes não se visitam com a imediata ajuda geral daqueles muitos sítios auxiliares oferecidos pelas buscas – ou tentativas de buscas... – do *Google* ou, mais enciclopedicamente, da *Wikipedia*, mas podem aproximar-se através da pesquisa mais atenta daquela que é hoje uma (senão mesmo a...) das mais importantes bases de dados em educação: o “ERIC, Institute of Education Sciences” (<https://eric.ed.gov/>), arquivo impressionante de milhões de dados, livros, artigos e relatórios mantido pelo departamento de Educação do governo federal dos Estados Unidos da América, provavelmente a mais formidável estrutura de gestão de políticas educativas em todo o mundo com os seus cerca de 4.400 funcionários e um orçamento anual de 68 biliões de dólares americanos (<https://www.ed.gov/>). Quando por aqui um qualquer usurário quase se perde a propor uma pesquisa sobre o PISA, logo recenseia cerca de 1400 dados muitos mais especializados do que em resultado de qualquer panorâmica busca pela *Web*. Trata-se na maior parte dos casos de artigos (cerca de 60%) e relatórios (à volta de 40%) com uma ampla cobertura em diversas geografias nacionais, casos, temas e implicações. Quando se estudam mais pormenorizadamente os resultados muitos desta pesquisa já verdadeiramente especializada, começam imediatamente a recensear-se algumas das vantagens comparativas, mas também singulares, do PISA.

A abrir, impõe-se o foco que destaca a aprendizagem, incluindo a “aprendizagem política”, e a dimensão colaborativa, quase solidária, do programa (CARVALHO, 2010, pp.1011-1012). O que quer dizer que procura mesmo responder estrategicamente às exigências nacionais em busca de novas soluções de gestão política de sistemas educativos que se tornaram progressivamente mais universais e, logo, muito mais

dispendiosos. A seguir, parte importante dos artigos e relatórios muitos que se inventaria graças à eficácia do ERIC tende a sublinhar a grande importância em educação do PISA graças às suas inovativas soluções de avaliação. Assim, o programa e os seus muitos estudos, incluindo os mais críticos, concordam que o PISA é realmente inovador ao tratar de avaliar competências sobre a etiqueta de “literacias” em assumido detrimento de conteúdos, programas, *curricula* e semelhantes. Os vários relatórios e estudos da especialidade publicados sobretudo a partir das avaliações realizadas em 2003 e 2006, precisamente quando o programa sobrepuja os membros da OCDE e ganha adesões noutras geografias, especialmente na Ásia, sublinham com larga unanimidade ter conseguido o PISA concretizar um processo de avaliação de competências e atitudes académicas dos estudantes em transição para o mercado de trabalho ou para o ensino superior tomando em conta a sua experiência instrutiva, motivações, capacidades para resolver problemas, discernindo ainda sobre os contextos sociais, culturais e familiares dos estudantes em diversos regimes nacionais (PROGRAMME, 2006, pp.4-5). Assim, logo nas avaliações de 2006 quando os exames se distribuíram por 57 países e economias chegando a esse número charneira, impressionante, de cerca de 400.000 estudantes, o programa de avaliação permitia sugerir que contextos linguísticos, sociais, étnicos e de género não eram barreira intransponível na produção de resultados considerados “excelentes”, esclarecendo ainda com muito maior impacto não se poder considerar sempre as desvantagens socioeconómicas, do nacional ao grupal, como inevitável muralha na prossecução de qualificação educativa (LENKEIT & CARO, 2014, pp.146-174).

É também a partir do sucesso nitidamente transnacional do programa de avaliação de 2006 que, depois continuado e sucessivamente alargado até 2018, se introduziu para ficar toda a coleção de elementos relacionados, primeiro, com a literacia tecnológica (ICT) e, depois, prefigurando e instalando o tema muito mais actual da literacia digital (OECD, 2015). Com efeito, a ordem das medidas de avaliação do PISA compreenderam de forma expedita que as redes em ICT, especialmente as redes sociais, hoje espalhando-se generosamente do *Facebook* aos mais presentes *Wechat*, *WhatsApp*, *Instagram* e várias outras imediatas possibilidades, permitiam gerar formas inimagináveis de fluxos globais de informação, produtos, ideias e quase tudo o que se quisesse pensar em termos de comunicação, logo sobrepujando barreiras geográficas,

socioeconómicas e culturais aos mais baixos custos, senão mesmo de forma completamente gratuita. O ICT vazou-se, assim, em agenda global, mas também nacional, de profundas implicações nos sistemas educativos e nos regimes de aprendizagem de crianças e jovens cada vez mais obrigados a mobilizar competências em ICT como condições duplamente de “sucesso” escolar e acesso ao mercado de trabalho (PROGRAMME, 2006, p.3).

Em consequência, o PISA passou a tentar avaliar os diversos impactos do uso do ICT no alargamento de competências educativas, tratando de perceber a frequência, funções e consequências do uso de computadores e da *Internet* nas salas de aula e, no geral, na mudança dos paradigmas de aprendizagens em educação formal escolar. Pese embora, apenas uma minoria de estudantes ter vindo a demonstrar desde 2006 até 2018 o uso continuado de *software* educacional especializado, a maioria tem mesmo vindo a frequentar com maior cadência o ICT, mobilizam geralmente a *Internet*, conquanto muitas vezes o façam em ambiente mais recreativo e lúdico do que rigorosamente em ambiente de aprendizagem organizada. Seja como for, as tecnologias de informação passaram a ser tema importante de teste e avaliação, tendo o PISA sabido com competência integrar a generosidade do ICT e da *Internet* nas modalidades de avaliação, nomeadamente através da progressiva integração de formas de medir a literacia digital. O que quer dizer ser uma das condições de sucesso do programa a sua capacidade de ser dinâmico e de se adaptar às mudanças muitas que a revolução do ICT e da *Internet* inevitavelmente provocam nos sistemas educativos mesmo quando as escolas são tradicionalmente lentas em mudar, melhor, em simplesmente acompanhar as mudanças sociais, assim recordando a popularidade académica de que há alguns anos gozou a muito desafiante “change theory” em educação (FULLAN, 2006, pp.3-12).

Releve-se com insistência que uma das grandes vantagens do PISA reside precisamente no seu foco fundamental na aferição de competências de aprendizagens e nessa noção muito dinâmica, mas também porosa e, logo, algo instável, de literacias (MEEKS, KEMP & STEPGHENSON, 2014). Neste campo, para além da avaliação de literacias diretamente relacionadas com a leitura, o domínio que gera causalmente o conceito, é precisamente na aferição das ciências e das matemáticas enquanto linguagens que, assim mobilizando justificadamente literacias, se descobre uma das mais continuadas inovações com sucesso político e social do PISA. Na verdade, uma muito demorada

tradição social e cultural, senão mesmo civilizacional, unindo Ocidente e Oriente, foi consagrando as capacidades em ciências e matemáticas como a “verdadeira” ciência, o “verdadeiro” saber, aquilo que permitia distinguir o aluno “capaz” e “inteligente” dos “menos capazes”, imediatamente condenados a carreiras mais ou menos subalternas no campo das humanidades, subsumidas à condição de infra-ciências ou mesmo de conhecimentos apenas literários e especulativos. Apesar destas cesuras entre “mais ou menos inteligentes” ou “mais ou menos capazes” não existirem mesmo em educação, um espaço em que a única diferença próxima de uma cesura se estabelece na distribuição social diversa de “maior ou menor” vontade de aprender com todas as suas complexas explicações alargando-se do motivacional ao sociológico, a verdade é que o prestígio socialmente “superior” das matemáticas e das ciências, neste caso entendidas como ciências físicas e naturais, continua a dominar social e culturalmente a maior parte das nossas sociedades atuais, tendo sido mesmo ampliado com a onnipresença das chamadas “infotechs” e “biotechs”, acrónimos para a abundância de informação tecnológica e os progressos muitos em biotecnologias e nas mais recentes nanotecnologias. Desde os exames de 2003, o PISA foi, de facto, propondo a aferição da matemática enquanto avaliação da competência de uma linguagem e não de um regime de instrução, privilegiando a solução de problemas em “ambiente real” e não a adequação de um *curricula* e programas à sua aprendizagem. O modelo passou imediatamente em 2006 para a avaliação das competências em ciências, sendo os estudantes novamente aferidos pela sua capacidade em resolver problemas ligados ao concreto e com aplicação a um regime de aprendizagem ao longo da vida (PROGRAMME, 2010; SADLER & ZEIDLER, 2009, pp. 909-921). Apesar de privilegiar, assim, conhecimentos, competências, literacias, é evidente que os resultados das avaliações do PISA, até pelo seu carácter comparativo global, mais assumido dimensão transnacional, não apenas interrogam na generalidade a “eficácia” de sistemas educativos nacionais, como também questionam programas, *curricula*, modalidades de ensino-aprendizagem, naturalmente desafiando a própria Escola. Na verdade, desafiando sociedades e economias em mudança. Com efeito, ao produzir todos os três anos uma avaliação cada vez mais global que é entendida socialmente como avaliação de sistemas educativos e de escolas nacionais, sugerindo concorrências e competitividades, o PISA estabelece uma ordem de resultados que são, em alguns

casos, considerados mais do que positivos, mas em que noutros vários países e economias são entendidos como profundamente decepcionantes. Isto quando muitos dos países em desenvolvimento que foram aderindo aos exames do PISA fizeram nas últimas décadas investimentos muito avultados em educação normalmente em relação com a progressiva massificação e generalização dos regimes de educação obrigatória, normalmente implicando a mobilização de generosos orçamentos. Sempre que um país descobre através do PISA que os seus jovens com 15 anos, nas vésperas de acederem ao mercado de trabalho ou entrarem no ensino superior, tiveram resultados “inferiores” aos de outras nações, abaixo da média geral, são não apenas os sistemas de educação formal, mas sobretudo investimentos e orçamentos que passam a ser largamente questionados: valerá mesmo a pena o investimento em educação? Em que tipo de educação, afinal? (PROGRAMME, 2010).

Em rigor, a partir dos exames do PISA entre 2000 e 2018 não é possível identificar uma causação apenas singular e unilinear entre investimento económico e financeiro e imediato alargamento de competências ou literacias educativas, no geral, e em leitura, ciências e matemáticas, em termos mais específicos. Países existem em que o investimento financeiro e orçamental em educação é comparativamente menor do que outros, mas em que os resultados em avaliação se mostram significativamente acima da média ou das expectativas de partida. Em contraste, outros países, incluindo Portugal, realizaram investimentos progressivamente mais importantes e volumosos no sistema educativo formal, mas sem que os seus resultados em avaliação do PISA progredissem significativamente. O que obriga novamente a sublinhar que o programa da OCDE não se limita – pelo contrário... – a aferir somente a “eficácia” social de sistemas educativos nacionais, mas revela indiciariamente processos mais complexos de socialização, transformação social e cultural, desenvolvimento político, cidadania e participação democrática. Assim, mesmo os exames em literacia de leitura não se prendem maiormente em avaliar processos normal e tradicionalmente ensinados pelas escolas mais os seus programas e manuais, antes convocando situações sociais e familiares reais em que o contexto societário é fundamental na produção de resultados de compreensão e interpretação. O que se mostra, aliás, padrão geral do PISA: o programa não avalia rigorosamente o que se *ensina* na escola em leitura, ciências ou matemáticas, mobilizando estes domínios enquanto linguagens para entendimento e

intervenção no real, no social, assim aferindo cosmovisões, senão mesmo sócio-cosmovisões, maneiras de ser e estar no mundo, culturas e valores ligados a modos de socialização e reprodução social. O que obriga a considerar a diversidade cultural, também a intercultural e o transcultural que, dos temas aos objetos, muito decidem das competências das linguagens que querem compreender, qualificar e desenvolver sociedades e economias. Pese embora o PISA mobilizar evidentemente a avaliação de conhecimentos e competências adquiridos em ambiente de curricular formal escolar, o programa transcende a dimensão educativa formal para relevar no sistema de exames a importância do contexto, da situação, do problema, dos desafios, das linguagens e práticas culturais em diversidade, assim privilegiando a avaliação das competências capazes de desenvolver tarefas em situações e desafios da vida real contemporânea (PIACENTINI, 2017, pp.507-510).

Em termos mais concretos, o sistema de avaliação do PISA procura assim cruzar, senão mesmo confrontar, uma espécie de registo do conhecimento adquirido em ambiente escolar formal a uma sorte de “conhecimento geral” acerca do mundo, uma cosmovisão mobilizando práticas e referências culturais vazando-se nessa estratégia de avaliar literacias enquanto competências. O que obriga a associar também um outro “registo” individual, grupal e coletivo pessoal, igualmente familiar e comunitário, na produção específica de testes em que objetos e práticas culturais revelam transferências linguísticas ou de conhecimentos científicos e matemáticos sociais que não são imediatamente escolares. Em consequência, o PISA cura de avisar valores, opiniões, preconceitos e mesmo os *doxa* populares, juvenis, enformando representações acerca do mundo, do ser, do estar e do fazer tantas vezes próximas desses comportamentos que se apresentam com alguma simplicidade em subculturas geracionais entre os diversos contextos sociais nacionais. Nesta perspetiva, não pode o programa da OCDE deixar de contemplar a importância desse “registo” outro sobre os hábitos, modos e formas de representação da própria escola entre instituição e situações, o que implicaria incluir tanto rotinas quotidianas quanto a própria mobilização para fazer um exame PISA com toda a sua carga solene, seletiva, quase em nacional proeza (BAUTIER, CRINON, RAYOU & ROCHEX, 2006).

Escorado nestas e em outras várias qualificadas singularidades, o PISA foi-se tornando sucessivamente um dos mais legitimados e procurados instrumentos de avaliação

sugerindo uma renovada “governança global” dos sistemas educativos de base nacional, pelo que a OCDE tem vindo a ganhar progressivamente generosa influência nas reformas e desenvolvimentos educacionais com a preparação, execução e difusão dos exames de avaliação mais a reunião de importante escol de especialistas, depois suscitando demorada recensão académica especializada de resultados e seus muitos relatórios (MORGAN & SHAJAHAN, 2014, p.192). Mais ainda, o programa beneficia claramente dos diferentes anteriores sucessos da OCDE na produção de informação viável e séria também na área da educação, a mobilização impressionante de capacidades de investigação e estudo, a que se somam os indispensáveis investimentos financeiros e burocráticos sem os quais seria mais difícil espalhar o PISA a escalas transnacionais e globais. É preciso mesmo destacar que o programa da OCDE não mobiliza apenas desde os andamentos iniciais de produção dos exames processos meramente técnicos, mas convoca também, senão principalmente, uma espécie de “global sala de aulas” (funciona melhor no texto original em inglês: “global classrooms”) em que se vai construindo, negociando, disseminando e legitimando o que interessa avaliar enquanto conhecimento e aprendizagem em contexto de globalizações, logo atraindo investigação académica que encontra no PISA um dos principais “sítios” institucionais de produção, processamento e análise de dados para uma “governança global” da educação escolar (MEYER & BENAVIDES, 2013).

Acrescente-se, por fim, um outro fator talvez ainda mais decisivo: todos os estudos disponíveis – que não são muitos... – (MARTENS & NIEMANN, 2010) orientados para perceber a perceção pública e mediática do PISA encontraram uma continuada representação mais do que positiva tantas vezes elogiosa e até encomiástica. Seguindo, para abreviar, uma das mais recentes pesquisas em que se procura aferir a confiança pública nos sistemas educativos nacionais a partir precisamente dos resultados transnacionais do PISA 2015, os autores inventariaram uma atenção geralmente muito positiva tanto dos *media* tradicionais quanto da comunicação em redes sociais em que a difusão dos *rankings* do programa, a sua discussão geral e comentários mais especializados, é apreciada pelo público. Em lógica consequência, a opinião pública dos países e regiões com mais elevados desempenhos demonstra uma consideração favorável dos sistemas educativos locais, das escolas à sua gestão política, o que não deixa de ampliar a dimensão institucional do PISA, mas também de contribuir para uma

mais sentida politização dos regimes, legislações e decisões em educação (PIZMONY-LEVY & BJORKLUND, 2018).

2.5. ALGUMAS CRÍTICAS AOS MODOS DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

Apesar de todos estes fatores que concorreram para transformar entre 2000 e 2018 o PISA em instrumento de avaliação institucional, transnacional e global, apreciado, qualificado e muito mobilizado nos processos de reforma e desenvolvimento educacionais nas mais diferentes geografias, o programa da OCDE não tem vindo a trilhar o seu mundial caminho sem suscitar paradoxos, perplexidades e vária investigação saudavelmente crítica. Com efeito, quando se procura problematizar com independência científica um programa que funciona simultaneamente como diagnosticador, juiz e conselheiro político dos sistemas educativos mundiais, um primeiro paradoxo decorre justamente dessa primeira grande vantagem de se oferecer duplamente nacional e global, uma relação sempre complexa e frágil: uma vez adotado e mobilizado, logo institucionalizado, o PISA passa a retirar aos Estados-nações parte do seu poder na análise, gestão e decisão políticas dos seus regimes educativos. Mais paradoxal ainda, o programa da OCDE contribui para reorientar a educação pública nacional num sentido global em que imediatamente se impõem as pressões das globalizações dos mercados mundiais, da procura de recursos humanos a uma escala global e todas as outras suas formas de concorrência e competição. Assim se vai gerando um segundo paradoxo pelo qual o PISA vai enformando um novo regime de governação global das políticas educativas suportado e apoiado pelos governos a que o programa retira precisamente poder. Um terceiro evidente paradoxo decorrendo também das instáveis dialéticas entre nacional-global tende a ler os resultados do PISA no contexto e práticas das políticas educativas nacionais internas quando sobram as perspetivas sublinhando que os factores exógenos, do económico às estruturas de sociabilidade, são tão ou mais importantes do que a exclusiva consideração de elementos endógenos. Acrescente-se ainda um quarto claríssimo paradoxo verificando que, nos sistemas educativos nacionais em que se mobilizam outras formas de avaliação e escrutínio – como veremos no caso de Hong Kong –, os resultados não coincidem necessariamente com os do PISA, sendo mesmo em vários exemplos bastante

dissimilares. Em rigor, estas e outras possíveis contradições deveriam mobilizar investigações sistemáticas passíveis de matizar o impacto de um exame de avaliação singular dirigido a uma população estudantil limitada, depois propondo outras formas mais plurais de continuado escrutínio dos sistemas educativos e das suas escolas. Trata-se de uma perspetiva conetiva que obrigaria os Estados-nações e as suas governações a distanciar-se das competições pelas posições do *ranking* para sinceramente comparar experiências e práticas educativas, o que relevaria a importância estratégica da diversidade cultural nos processos de distribuição democrática das globalizações com os seus desafios e oportunidades.

A partir desta coleção de paradoxos que se poderia multiplicar por várias outras questões e disfunções, parece relevante convocar ainda que sumariamente a ordem temática fundamental em que se acolhem os principais criticismos e perplexidades da investigação académica debruçada sobre o PISA. Uma das interrogações mais repetidas trata de questionar se o programa da OCDE consegue mesmo avaliar a qualidade dos sistemas educativos nacionais, o que significa frequentar os seus principais fundamentos. Na verdade, alguns estudos disponíveis destacam duplamente a dificuldade e mesmo o simplismo de convocar imediatamente os *rankings* gerados pelas avaliações do PISA. Assim, entre outras investigações, os resultados apurados nos exames do PISA 2009 do domínio da leitura não conseguem avaliar rigorosamente diferentes ecologias educativas quando se comparam diferentes países – neste caso, Alemanha, Canadá, China-Xangai, Estados Unidos da América e Turquia – com as mais variadas geografias, climas, estruturas de classes sociais, etnicidade, género, linguagens ou práticas culturais: os fatores de diversidade são de tal maneira extensivos que só muito remotamente, e apenas em termos indiciários, conseguem os exames do programa aproximarem-se dos modos de literacia em cada uma das jurisdições nacionais em que os autores descobriram resultados internos de avaliação bastante diferentes dos obtidos no PISA (ERCIKAN, ROTH & ASIL, 2015). Debruçado ainda sobre o PISA 2009, uma outra investigação séria sugere mesmo em termos ainda mais gerais apresentar o programa sérias limitações não apenas pela pequena fração etária avaliada, mas também por não contemplar a totalidade dos *curricula*, focando-se numa parte minoritária das aprendizagens, negligenciando domínios importantes como as Artes, as Humanidades e as Ciências Sociais (FROESE-GERMAIN, 2011). Mais ainda, este estudo

argumenta com algum fundamento que o PISA não se encontra desenhado na base dos objetivos educativos nacionais, os seus *curricula* e programas, mas apenas aplica os seus métodos inovativos para avaliar competências em leitura, matemática e ciência, o que significa produzir somente uma fotografia instantânea de um determinado grupo muito selecionado num período muito restrito e limitado da sua vida em escola (FROESE-GERMAIN, 2011, pp.9-10). Muito mais significativamente, é preciso não esquecer ter o PISA 2009 coincidido com os impactos terríveis da crise financeira global de 2008 que, entre políticas de austeridade e afins, muito diminuiu os investimentos dos Estados, incluindo europeus, nos sistemas educativos nacionais, mas os vários relatórios da OCDE sobre os *rankings* obtidos e as suas variadas correlações estatísticas não tomaram estranhamente em conta a situação económica extremamente difícil à escala mundial (PETERS, PARASKEVA & BESLEY, 2015).

Algumas outras investigações dirigidas à interpretação mais geral dos resultados do PISA entre 2000 e 2015 chegam até a sugerir que as teorias atualmente disponíveis para interpretar a relação entre práticas educativas e o desempenho dos estudantes, muito centradas na excessiva polarização entre ensino centrado no aluno *versus* ensino controlado pelo professor, não conseguem simplesmente captar a ampla variedade de dados e as variações estatísticas muitas do programa da OCDE (KOMATSU & RAPPLEYE, 2017, pp.269-297). Com efeito, como os autores bem demonstram ao comparar os resultados em várias edições do PISA de diferentes países da Europa e da Ásia, a dialética antitética entre os dois modelos de ensino-aprendizagem são claramente limitados para interpretar a estrutura e dispersão dos *rankings* do programa: identificam-se casos nacionais em que sistemas educativos muito centrados nos alunos e na sua própria descoberta/construção da aprendizagem não produzem posições cimeiras nos resultados do PISA, enquanto outras situações educativas nacionais, ainda privilegiando o ensino, o manual, mais testes e exames recorrentes, permitiram obter lugares de topo nos *rankings* do programa (KOMATSU & RAPPLEYE, 2017, pp.291-293). O que sugere, em consequência, ter o PISA construído paulatinamente um quadro teórico que foi ganhando progressiva autonomia, sendo esta lógica teórica que decide a estrutura de avaliação do programa independentemente da diversidade de realidades e práticas educativas de sistemas nacionais. Neste sentido, o PISA tende a propor uma teorização vertical dos sistemas educativos assentando em teorização cada vez mais

própria, a seguir ou aplicar, e não a constantemente reconstruir e reorientar com saberes e experiências locais. Nesta perspetiva, volta a ser a muito complicada relação multipolar entre o global, o nacional e local que, enquanto diferentes escalas de globalizações, não foi ainda suficientemente integrada, simplesmente prevista, nos quadros teóricos com que se procura produzir avaliação educativa universal na base de sistemas nacionais.

Sempre que uma investigação da generosa literatura académica sobre o PISA passa das generalidades para os processos mais específicos que o programa avalia – literacias em leitura, matemática e ciência –, os estudos críticos tendem a multiplicar-se como também a tornar-se bem mais complexos. Assim, em pesquisa muito recente sobre o modelo de avaliação da leitura do PISA utilizando o método da investigação dos movimentos oculares (“eye movements”) foi possível perceber que as competências dos alunos se inscreviam na diversidade: alguns estudantes com resultados abaixo da média exibiam poucos movimentos oculares, logo revelando dificuldades anteriores na seleção de materiais e entendimento de questionários, ao mesmo tempo que outros avaliados, multiplicando movimentos oculares até à fronteira do crítico, nervoso, conseguiram obter elevadas marcas. O que sugere ser a literacia em leitura um domínio de avaliação que só se pode rigorosamente validar quando as diversidades individuais são consideradas, mais os variados contextos escolares, sociais e culturais em que se produzem (KRSTIC, ŠOŠKIC, KOVIC & HOLMQVIST, 2018).

Este tipo de investigações críticas sublinhando os limites do modelo de avaliação do PISA na convocação de diferenças nacionais e diversidades sociais, culturais e em práticas educativas encontra-se igualmente para o domínio da literacia científica ou das competências em ciência. Na verdade, entre várias outras perplexidades, algumas pesquisas interrogam-se sobre se o programa avalia sobretudo processos em ciência e não rigorosamente conhecimentos em ciências, sendo também instável nos critérios com que se definem questões “cientificamente investigáveis” que não contemplam a identificação anterior pelos alunos da seleção de temas de investigação, acabando por ser muito difícil entender o que verdadeiramente o PISA entende por “literacia científica” (LAU, 2009). Estas interrogações acompanham também uma recente investigação de doutoramento ainda mais especializada, curando de pesquisas às diferenças de estilo nas respostas ao *survey* de literacia em ciência do PISA, concluindo

que o programa tem evidentes limitações em vazar diferenças culturais em expressão psicométrica, não aferindo as enormes distâncias culturais que enformam também diferentes culturas do “responder” em comunicação escrita formal e informal, em comunicação oral formal e informal, assim como em situações de avaliação escolar com os seus variados contextos psicológicos de aferição e produção de resultados (LU, 2012).

Não se deixe ainda de acrescentar a constelação crítica muito mais especializada, cheia de tecnicidades, difícil de seguir e, por vezes, de apreender em que se discutem as metódicas e técnicas de organização dos materiais e das amostragens do PISA, depois as suas sofisticadas expressões estatísticas. Recorde-se que a língua original dos materiais utilizados em instruções, pré-exames e exames é o inglês, depois traduzidos em mais de 40 línguas diferentes, assim concretizando a avaliação na língua nacional ou materna dos alunos. Por isso, alguns autores, sem colocar em causa a qualidade das traduções, questionam os impactos das diferenças inerentes às próprias linguagens na diversidade de desempenhos (HILTON, 2006). São também intrincadas as reflexões críticas sobre a organização da amostragem de escolas e dos alunos, da sua representatividade à identificação de diversas minorias, nomeadamente de emigrantes, colocando-se mesmo em causa ainda a aplicação do modelo Rasch¹⁷, utilizado desde os anos de 1960 nos grandes inquéritos e exames educativos de largas escalas:

Items are pretested (though not in all countries, since some countries choose not to incur the expense involved in this stage), one of the purposes being to identify ‘differential functioning’, that is items for which student performance is unusually high or low in one country or another, or for one gender or the other, compared with model expectations. Such items are removed from the set for survey use or revised, with potential consequences for the validity of the literacy domain that is ultimately assessed. Additional issues relate to the degree to which remaining ‘model fit’ is applicable to all student subgroups within individual countries, e.g. boys-girls, low-high ability, ethnic groups, and so on (GOLDSTEIN, 2004).

¹⁷ Refere-se ao modelo do matemático e estatístico dinamarquês Georg Rasch (1901-1980). Veja-se, por todos, RASCH, G. (1960). *Probabilistic models for some intelligence and attainment tests*. Copenhagen: Danish Institute for Educational Research.

Não interessa para os objetivos concretos do nosso estudo alargar excessivamente a revisão da literatura académica em direção a todos os diferentes temas em que se recenseiam as limitações várias do PISA, razoavelmente fáceis de identificar sempre que as pesquisas invadem os domínios muito específicos das competências em leitura, matemática e ciência nas mais diversas localizações nacionais e culturais. Pese embora todos estes questionamentos e criticismos, o PISA veio mesmo para ficar e tornou-se instrumento maior na avaliação, reforma e desenvolvimento dos sistemas educativos em muitas dezenas de países que participam regularmente no programa. Por isso, outras investigações não menos críticas preferem – o que talvez seja mesmo mais aconselhável... – investigar o PISA “por dentro”, tratando de propor soluções para os seus limites e disfunções. Uma primeira alternativa é tão simples quanto prudente: os relatórios e interpretações do programa devem ser feitos e, depois, lidos com cautelas tendo desde logo em conta as suas limitações metodológicas. Na verdade, é preciso nunca olvidar que o PISA tem vindo a excluir entre 5% a 28% das escolas das jurisdições em avaliação, dependendo basicamente das negociações e decisões nacionais, para além de revelar um assumido desalinhamento entre os qualificados objetivos do programa e a respetiva cobertura muito limitada da população estudantil (RUTKOWSKI & RUTKOWSKI, 2016). O que naturalmente questiona igualmente as metodologias finais em que se reportam e hierarquizam resultados. Recorde-se que em cada ciclo do PISA existe uma área maior e as outras duas funcionam como domínios menores. Em 2009, por exemplo, 60% do tempo dos exames foi dado à leitura e os restantes 40% distribuíram-se simetricamente pela avaliação em matemática e ciência (OECD, 2012, pp.28). Ao mesmo tempo, visto que um dos principais objetivos do PISA é o de fornecer indicadores que mudam ao longo do tempo, a estrutura dos exames mantém em reserva uma seleção de questões que, servindo de ponte, são mantidas nas avaliações do ciclo temporal seguinte para permitir correlações e evoluções estatísticas mais fundamentadas (OECD, 2013, p.13). No PISA 2012, por exemplo, entre as 110 questões do exame de matemática 35 eram comuns ao PISA 2009 que, por sua vez, recebeu 48 do PISA 2006, este pedindo 84 *items* ao PISA 2003 (OECD, 2014, p.280). A falta da mesma proporção nos ciclos cronológicos explica-se pela opção anterior que decidiu ser a matemática domínio maior em 2003 e 2012. Estas conexões geram um erro que o próprio programa identifica como “link error” (OECD, 2012), assim a somar

aos erros das amostragens e das suas metodologias. O que produz resultados estatísticos com margens de erro reconhecidas entre 5%-8%, provavelmente ainda maiores caso fosse possível apurar rigorosamente as soluções da amostra da população estudantil decidida sem explicações claras por alguns participantes. Uma coleção de limitações que realmente apela a uma investigação e interpretação mais crítica e prudente dos dados dos sucessivos PISA (RUTKOWSKI & RUTKOWSKI, 2016, pp.255-256).

A fechar estas muito introdutórias generalidades e algumas especificidades em sede de propedêutica revisão crítica da literatura académica mais pertinente, talvez seja mesmo aconselhável sugerir com outras investigações dever o PISA procurar decididamente mover-se para longe da centralidade dos *rankings*, apesar de todo o seu impacto mediático, preferindo promover uma avaliação assumidamente internacional e estrategicamente transnacional, incorporando decisivamente todos os muitos fatores de diversidade nacional, social e cultural. Trata-se, assim, de sugerir uma mudança de objetivos tanto na avaliação quanto na sua transmissão pública: em vez de privilegiar nos seus relatórios os resultados de várias variáveis e proceder a comparações entre os participantes a partir desses mesmos resultados, o programa ganharia em qualidade educativa e social caso aferisse também as diferenças na mobilização para a aprendizagem, nas motivações para a aprendizagem e, ainda mais decisivo, as próprias oportunidades de aprendizagem (PERRY & ERCIKAN, 2015). O que, em muito poucas palavras, significa passar dos resultados, dos *scores* e *rankings*, das classificações, para a investigação séria dos fatores que afetam as competências educativas. Interessa, por fim, assumir com estratégica clareza ser o PISA instrumento mais do que importante, em rigor hoje omnipresente, na avaliação dos nossos diferentes sistemas educativos, mas que se deve assumir como um programa poliédrico, com várias faces e não apenas em dupla face de Janus: uma cara sorrindo pelos bons resultados obtidos e a outra triste e condenada a ser escrutinada pelo microscópio que busca vírus ou bactérias mais ou menos infecciosas, mais ou menos fatais. Com efeito, deve assumir-se que o PISA tem uma faceta complicada na comparação difícil de competências entre nações e regiões com diferentes línguas e culturas; intrincado é também assegurar com todo o rigor que as interpretações dos resultados do PISA seguem os mesmos métodos em todas as nações e regiões envolvidas, o que é ainda mais do que incerto; praticamente inexistente é a face económica do PISA capaz de investigar com profundidade as conexões entre

economias nacionais e regionais face à diversidade de resultados estatísticos do programa; pouco também se sabe em dimensão transnacional e global quanto às modalidades de incorporação estratégica, política ou simplesmente técnica das sugestões de avaliação e interpretação dos programas; faltam também os estudos ainda mais primários sobre o próprio acolhimento nacional do PISA e sua posterior atenção, mediatização, importância social; facetas várias a ligar evidentemente a essa outra face mais luminosa mas discutível da pluralidade de interpretações dos resultados do PISA desde 2000 (BERLINER, 2015). Facetas realmente em poliedro que, aceitando a possibilidade e mesmo utilidade de comparações, conexões e contrastes, ainda obrigam a seguir com prudência as investigações de controladas bases e contextos nacionais ou regionais em que as dinâmicas e permanências estruturais de sociedades, economias e culturas são devidamente mobilizadas para cumprir, afinal, uma das principais estratégias epistémicas em ciências sociais: colocar o espaço no coração, no centro, da investigação. Passemos, por isso, sem mais demoras, a aproximarmo-nos ainda da revisão da literatura académica de Macau.

3. MAIS PERTO DE MACAU: OS "TIGRES ASIÁTICOS"

Entre os 83 países que participaram agora no PISA 2018 arrolam-se por ordem alfabética as seguintes 19 nações e regiões/economias asiáticas: Arábia Saudita, Brunei Darussalam, Cazaquistão, China, Coreia do Sul, Emirados Árabes Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Jordânia, Líbano, Macau, Malásia, Qatar, Singapura, Taiwan, Tailândia e Vietname. Retirados os cinco países do Médio-Oriente, fica-se com uma coleção de 10 países da Ásia do Leste e do Sudeste mais 3 regiões-economias – Taiwan, Hong Kong e Macau – a que se soma esse gigante territorial da Ásia Central que, completamente sozinho, é o Cazaquistão. O que quer dizer que entre os atuais 48 países independentes da Ásia membros das Nações Unidas, apenas 39% participa nas presentes avaliações do PISA, estando muito significativamente ausente quase toda a chamada Ásia do Sul com esses grandes territórios nacionais que são a Índia e o Paquistão.

Três anos antes, no PISA 2015, o Brunei ainda não participava, enquanto a China era representada pela fórmula BSJG (Beijing-Shanghai-Jiangsu-Guangdong) para Pequim, Xangai, a vizinha província de Jiangsu e Cantão. Outros três anos atrás, no PISA 2012, da China apenas pontificava Xangai. Esta participação da grande metrópole chinesa aconteceu também três anos antes no PISA 2009 em que se notava a ausência do Vietname e a entrada de Singapura. Retrocedendo mais três anos para o PISA 2006, acrescenta-se que a Malásia ainda não tinha aderido ao programa. Voltando ainda mais longe ao PISA 2003, as adesões dos países e regiões do Leste e do Sudeste asiáticos limitavam-se à Coreia do Sul, Hong Kong, Indonésia, Japão, Macau e Tailândia. Por fim, o primeiro programa do PISA, em 2000, mobilizou a Coreia do Sul e o Japão, membros da OCDE, mais em 2002 Hong Kong, Indonésia e Tailândia, assim se registando a ausência de Macau.

Esta geografia é importante. Ao longo do século XIX e até à II Guerra Mundial, que por esta parte do mundo ficou conhecida como “Guerra do Pacífico”, esta constelação de países estendendo-se da Tailândia ao Japão identificava-se normalmente como *Extremo-Oriente*. Dos manuais de geografia oitocentistas aos primeiros guias turísticos, esta noção foi-se difundindo para ficar excluindo, no lado mais ocidental, o Myanmar (então Bruma) e a Malásia, mais ou menos controlados pelo império britânico, e na parte mais oriental a China. Na verdade, a enorme dimensão continental do que é hoje a República Popular da China nunca permitiu a sua integração em apartado geográfico preciso, ao mesmo tempo que o país ao longo da sua história plurimilenar não se representava como “oriental” ou “asiático”, mas antes, como é consabido, por *império do meio*, conceito que ainda hoje circula com as devidas atualizações (JOHNSON, 2017, pp.8-9). Em contraste, viajar até meados do século XX para Hong Kong ou Macau era mesmo chegar ao Extremo-Oriente (BALL, 1905, pp. 12, 60). Uma ideia geográfica e cultural que, apenas nos princípios da década de 1940, se dissolve durante o último mundial conflito quando os mapas militares britânicos inventam o *Sudeste Asiático-Southeast Asia* e passam a designar a península da Coreia e o Japão sobre a mesma etiqueta de *Ásia do Leste-East Asia* (SOUSA, 2004, pp.147-148). Não interessa discutir demoradamente a dimensão já artificial já colonial destas divisões que muito dificilmente organizam apartados histórico-geográficos homogêneos, antes se descobrindo países e territórios que herdaram diferentes civilizações, religiões e

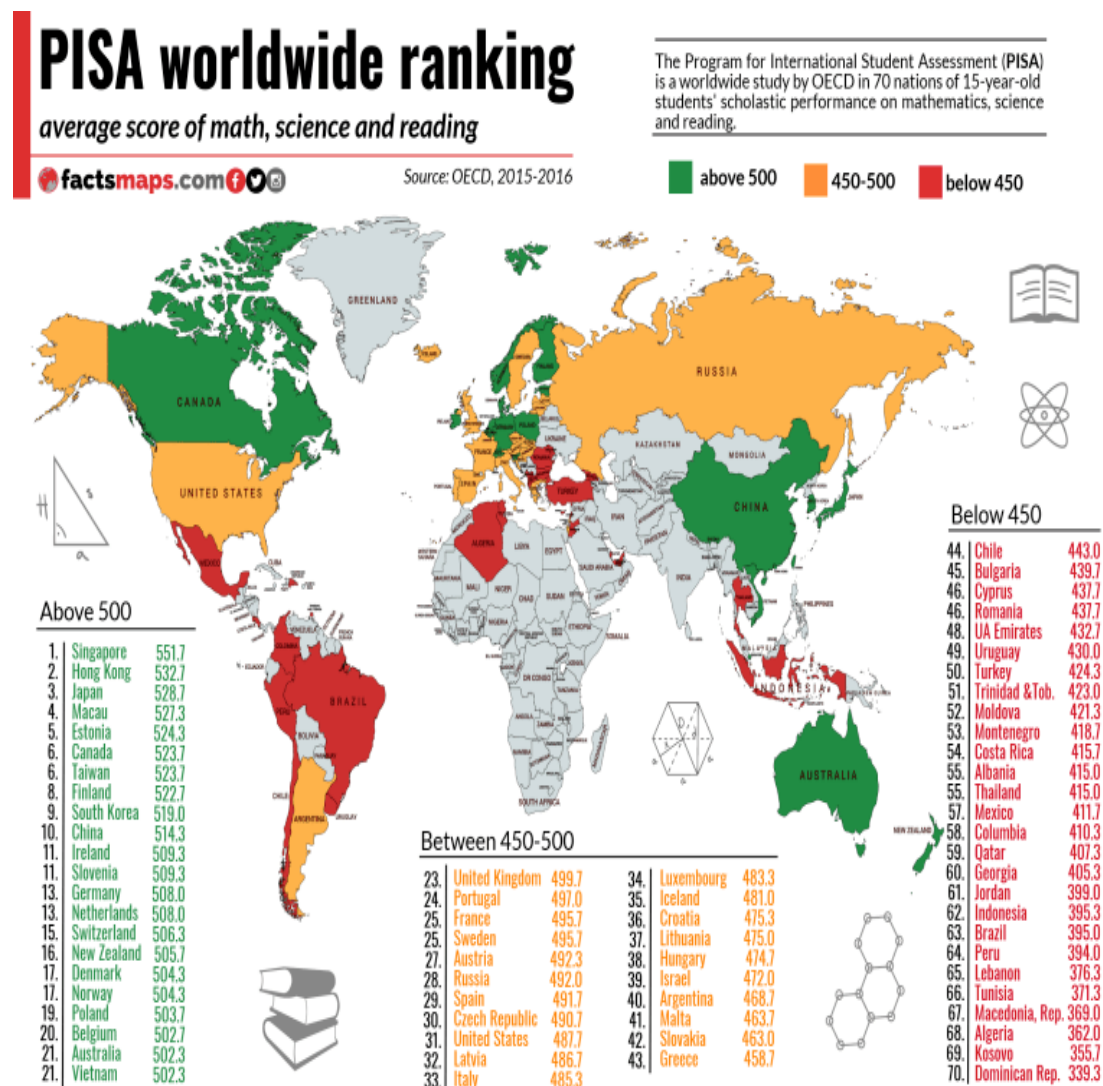
sistemas de valores culturais. Mesmo no interior de uma mesma divisão como o Sudeste Asiático, as diferenças culturais, religiosas e históricas entre a Tailândia, a Malásia ou as Filipinas, por exemplo, afiguram-se muito mais impressionantes do que todos os esforços para encontrar longínquas conexões em perdas antropológicas similares. Seja como for, são precisamente estas duas divisões – Sudeste Asiático e Ásia do Leste – que aqui nos interessam em matéria de PISA, visto as avaliações mais do que positivas de alguns destes países sempre no topo dos *rankings* têm vindo a mobilizar alguma investigação académica que se pode com algum esforço aproximar de Macau entre geografia, economia e sociologia.

Observemos o tema com mais pormenorização. Nos primeiros exames do PISA, em 2000, alargados e completados em 2002, nas dez primeiras posições da avaliação em leitura encontrava-se em sexto a Coreia do Sul e em oitavo o Japão que subia em literacia da matemática ao primeiro lugar, logo seguido pela Coreia em segundo lugar. No PISA 2003, no domínio das matemáticas encontrava-se sucessivamente Hong Kong em primeiro lugar, a Coreia do Sul em terceiro, o Japão em sexto e Macau em nono; em ciências, o Japão era segundo, Hong Kong terceiro, a Coreia quarta e Macau sétima; resultados muito contrastando com os exames de leitura em que apenas aparecia a Coreia em segunda posição e Hong Kong em décimo. Revisitando os resultados do PISA 2006, a Coreia do Sul foi primeira nos exames de leitura e quarta em matemática; Hong Kong apresentava-se em terceiro lugar em leitura e matemática, segundo em ciências; Taiwan foi primeiro em matemática e terceiro em ciências; o Japão conseguiu ser quinto em ciências e décimo em matemática; Macau atingiu a oitava posição em matemática. O *ranking* do PISA 2009 mostrava Xangai em primeiro lugar em leitura, matemática e ciências; a Coreia em segunda posição em leitura e matemática, quinta em ciências; Hong Kong aparecia em quarto em leitura, quinto em matemática, segundo em ciências; Singapura exibiu um quinto lugar em leitura, segunda em matemática e quarta em ciências; o Japão era oitavo em leitura, sexto em matemática e quinto em ciências. O PISA 2012 trilhou as mesmas tendências acrescentadas significativamente de Macau: Xangai continuou a ser primeira nos três exames de matemática, leitura e ciências; Singapura foi segunda em matemática e terceira em leitura e ciências; Hong Kong apareceu na segunda posição em leitura e ciências, terceiro em matemática; Taiwan conseguiu o quarto lugar em matemática, oitavo em leitura, mas apenas décimo

terceiro em ciências; a Coreia do Sul foi quinta em matemática e leitura, sétima em ciências; Macau subiu ao sexto lugar em matemática, mas foi apenas décima sexta em leitura e décima sétima em ciências; o Japão chegou a sétimo em matemática, quarto duplamente em leitura e ciências.

Confirmando e adensando estes padrões, a OCDE divulgou os resultados do PISA 2015 produzindo, entre outros, *ranking* geral combinando os diferentes exames, incluindo a introdução de avaliações do que foi chamado literacia digital, a analisar em forma de mapa em que imediatamente se destaca Singapura no primeiro lugar, Hong Kong segundo, Japão terceiro, Macau quarto, Taiwan sexto, Coreia do Sul nono e China – na verdade, Pequim, Xangai, Cantão e Jiangsu – em décimo. Se retirássemos deste “top ten” a Estónia em quinto lugar, o Canadá em sexto com a exata pontuação de Taiwan e a Finlândia em oitavo, o quadro haveria de ser completamente dominado por países da Ásia do Leste e do Sudeste Asiático. Em rigor trata-se deste conjunto formado pelo Japão e a Coreia do Sul, Singapura, as regiões e economias vizinhas de Taiwan, Hong Kong e Macau, mais uma pequeníssima e muito seleta parte da China em que as suas três mais ricas cidades – Pequim, Xangai e Cantão – são acompanhadas pela próspera província de Jiangsu que tem precisamente o mais alto PIB *per capita* provincial do país. Os outros países do Sudeste Asiático que participaram em 2015 no programa exibem posições bem mais modestas: o Vietname é 21º, ainda assim acima da média; a Tailândia aparece em 55º já abaixo da média de avaliação, o que também acontece com a Indonésia em 62º.¹⁸

¹⁸ Esta apresentação cronológica sumária segue simplificadamente: <http://www.oecd.org/pisa/data/database-pisa2000.htm>; <http://www.oecd.org/pisa/data/database-pisa2003.htm>; <http://www.oecd.org/pisa/data/database-pisa2006.htm>; <http://www.oecd.org/pisa/data/pisa2009database-downloadabledata.htm>; <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>; <http://www.oecd.org/pisa/data/2015database/>.



As várias investigações, estudos e relatórios que se têm vindo a debruçar sobre os resultados destes três países, três regiões/economias, mais a muito fragmentária participação da China dariam para alimentar várias teses de doutoramento, mais muita polémica e pouco avisada especulação. É evidente que os asiáticos “tigres” têm conseguido melhores desempenhos desde o lançamento do PISA, sobretudo na literacia da matemática e na literacia ciências do que os aprendentes da América do Norte e da Europa (MARTIN & *et al.* 2000; MULLIS *et al.*, 2000; OCDE, 2003, 2004), pelo que alguns investigadores (LI, 2004; WONG, 2004) tendem imediatamente a atribuir a “conquista” dos pódios do programa à particular e tradicional perseverança com que os “asiáticos”, mormente os chineses, aprendem e ensinam. Outros autores atribuem os bons desempenhos dos alunos asiáticos aos valores e aspirações que partilham com os

seus educadores; à motivação que perseguem para evoluírem socioeconomicamente através da sua continuada auto-perfeição educacional; às atividades muitas de aprendizagem em casa em familiares incentivos; à interação quase paternal na escola com os professores e sempre fraternal com os colegas (SALILI, CHIU & LAI, 2001).

Estas interpretações que tendem a ler os sucessivos resultados acumulados ao longo do percurso cronológico do PISA por estes países e regiões enquanto uma espécie de viragem educativa global em favor da Ásia, entendendo as avaliações como sorte de singulares proezas dos “tigres asiáticos”, pecam por exagero, falta de rigor e completa ausência de proporções: Japão, Coreia do Sul, Singapura, Taiwan, Hong Kong, Macau e Xangai, depois acompanhada por Pequim, Cantão e Jiangsu não são naturalmente – nem sequer muito artificialmente – a Ásia, mas apenas uma pequena parte geográfica de continente muito mais vasto e variado, ao mesmo tempo que se encontram atualmente muito longe do modelo sobretudo económico dos famosos “tigres asiáticos” que, reunindo historicamente Singapura, a Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong, viriam a naufragar em financeira crise em 1997, logo se dissolvendo sem retorno como paradigma de especial sucesso económico de raiz liberal e empresarial (KIM, 1998; PEMPEL, 1999).

Ainda assim, maioritariamente frequentando cada um destes países enquanto caso nacional e muito esparsamente procurando concretizar pesquisas comparativas, as investigações disponíveis encaminham-se quase lógica e imediatamente para sublinhar conexões quase causais entre crescimento económico e “sucesso” educativo (SIDDIQUI & REHMAN, 2017, pp.2697-2710). O que parece mesmo mais do que razoável atendendo à prosperidade de cada um dos participantes exibindo PIB *per capita* entre os mais elevados do mundo, excetuando naturalmente a China como um todo até porque o modelo em Xangai e, a seguir, em B-S-J-C mobiliza justamente as cidades e província mais ricas do país. Tirando esta dimensão geral, mesmo as economias destes países e regiões estão muito longe de expressar estruturas, modelos e formas de desenvolvimento completamente comparáveis, muito menos homogéneos: Singapura e Hong Kong agitam-se como paradigmas bem sucedidos a par do Dubai de diversificação económica em *hubs*, serviços muito especializados e expressiva mobilização tecnológica, o que não acontece em Macau com a sua megalítica monocultura económica assentando nas indústrias do jogo, vulgo casinos (SOUSA,

2012); o que também não se encontra no Japão e na Coreia do Sul com os seus modelos económicos ainda muito baseados no industrial e nos seus serviços (CASTLEY, 2016); tudo bem diferente do liberal sistema económico tão dinâmico quanto empresarial de Taiwan (YU, 2012) e ainda mais afastado dos motores do excecional crescimento económico da China nas últimas três décadas baseados na exportação massiva de manufaturas baratas, pese embora a progressiva viragem em direção aos serviços, tecnologias e incremento do mercado interno em paralelo ao lançamento do seu próprio projeto de globalização através da iniciativa “Uma Faixa, Uma Rota” (YUE, 2018).

Estas profundas diferenças de modelos económicos e modalidades de desenvolvimento económico, a somar a sociedades diversas e a diferentes regimes políticos, aconselham a analisar os resultados do PISA enquanto processo de avaliação de sistemas educativos bastante variados cujas características e realizações não são causalmente redutíveis apenas aos ritmos do crescimento das suas economias. As relações entre o económico e o educativo nestes países e regiões são mais complexas e dinâmicas do que a simples – mas sempre conveniente... – saúde financeira e disponibilidade orçamental. Por isso, a literatura académica especializada tende a mobilizar uma constelação mais ampla de fatores e conexões, conquanto predominando ainda temários e quase “razões” nacionais apesar da contribuição fundamental dos processos de globalização no crescimento económico desta parte próspera do mundo. Assim acontece mesmo quando se estuda o que se afigura ser o caso de mais completo “sucesso”: ao procurarem tentar explicar a posição cimeira de Xangai nos exames do PISA 2009, vários autores destacavam a singularidade e qualidade da gestão curricular escolar nos estabelecimentos sobretudo públicos da grande metrópole chinesa (WANG, LU, LI & ZHENG, 2011), outros destacavam a resiliência, quase dedicação fiel, dos muito esforçados alunos locais (SHEN, 2012), outros confrontavam os resultados otimistas dos exames com práticas letivas e aprendizagens mais modestas (ANDERS, JERRIM & MCCULLOCH, 2016), descobrindo-se mesmo estudos que propunham a adoção do modelo de “alta qualidade” – o artigo escreve “world class” – de Xangai como uma inspiração global (SELLAR & LINGARD, 2013).

Este tipo de pesquisas, estudos e debates muito centrado na ordem educativa descobre-se nestes outros países e regiões que aqui nos interessam não tanto pelas suas posições cimeiras nos *rankings* do PISA quanto pela sua proximidade geográfica a Macau.

Viajando de leste para oeste, no Japão as boas avaliações no programa da OCDE, mesmo assim nunca cimeiras, suscitaram também variada biblioteca académica: algumas pesquisas mobilizam os resultados do PISA para investigar o tema da equidade e das diferenças de género nas escolas principalmente públicas japonesas, dos *curricula* aos modelos de aprendizagem (KNIPPRATH, 2009); outros estudos reconhecem precisamente a influência do PISA nas reformas educativas promovidas pelo governo do Japão em 2008-2009, tanto na preparação de estratégias de conhecimento global e intercultural (OECD, 2012) quanto nos domínios curriculares e na ligação entre escola e comunidades locais (NAKAYASU, 2016); e a avaliação saída do PISA 2015 sugeriu também novos apelos de reforma, especialmente no domínio da compreensão e motivação para a leitura (TASAKI, 2017). Significativamente, as sucessivas participações mais do que positivas do Japão desde o lançamento do PISA, em 2000, suscitaram ainda a investigação em torno da árdua preparação para os exames dos alunos em ambiente de dura competição que tradicionalmente é apresentada como pressão psicológica muita, exacerbação dos processos de memorização e larga falta de criatividade: estereótipos muitos e geralmente comuns sobre o ensino-aprendizagem nas partes mais extremas da Ásia, mas que esta investigação contraria e desmente com generosa evidência, mostrando que os estudantes japoneses, apesar de estudarem menos em tempo letivo e pessoal do que os seus colegas anglo-americanos, ainda assim conseguem alcançar resultados bem mais elevados no *survey* PISA (KOMATSU & RAPPLEYE, 2018).

Saltando do Japão para a vizinha República da Coreia, não deixe de se começar por relevar que as sucessivas posições muito elevadas do país do sul da península na cronologia dos exames do PISA recuperaram mesmo o tema dos “tigres asiáticos” de que a Coreia seria paradigma de presentificação. Os seus resultados na história dos exames do PISA demonstrariam a importância dos factores nacionais e locais, incluindo os esforços governamentais na reforma e atualização do sistema educativo concretizadas muito longe desses estereótipos acusando um ensino “oriental” sem aprendizagem e muita memorização, padrões que as escolas coreanas abandonaram rigorosamente há muitas décadas (WALDOW, TAKAYAMA & SUNG, 2014). Mais ainda, algumas investigações interessadas em avaliar e interpretar a receção, mediatização e perceção pública do PISA destacam que o programa é conhecido na Coreia do Sul pelas

escolas, pelos educadores e é muito lido pelo público, notando-se grande atenção dos *media* que geralmente dedicam generoso espaço informativo aos temas da educação no país, mas também na sua relação com o global (SUNG & LEE, 2017). Na verdade, as reformas educativas introduziram destacadamente na Coreia do Sul a educação para uma cidadania global (o conceito original circula em inglês como “global citizenship education”), o que concorre para ampliar a atenção pela participação no PISA e o debate em torno da interpretação dos seus resultados à escala mundial (CHO & MOSSELSO, 2018). Investimentos que, noutras pesquisas, se deveriam ainda ligar à própria redefinição moderna da ideia de cidadania na Coreia do Sul em que se inclui a noção de educação da personalidade baseada nas liberdades, direitos, participação cívica, voluntariado e solidariedade sociais permanentes, temas de aprendizagem e práticas nas escolas do país, promovendo assim valores ajudando a explicar os resultados nos PISA (PARK, 2017).

As investigações sobre a participação e os resultados de Taiwan no PISA têm também vindo a suscitar algumas investigações mais especializadas. Assim, apesar da posição geralmente muito elevada da região, as investigações mais interessantes disponíveis preocuparam-se em tentar perceber as diferenças em resultados dos alunos locais para sugerir ainda mais profissionalismo dos educadores e muito mais paixão do governo pelo sistema educativo e a sua adequação aos desafios globais (TZU-BIN, 2016). Em pesquisa particularmente interessante para doutoramento em educação, os manuais escolares de matemática utilizados pela maior parte das escolas taiwanesas são confrontados ao conceito do PISA de avaliar a proficiência em matemática como literacia numa linguagem que desvenda atividades humanas. Surpreendentemente, a investigação sublinha a grande adequação dos manuais à filosofia teórica do PISA, esclarecendo textos escolares que privilegiam claramente a resolução de problemas e a mobilização da matemática enquanto instrumentação de análise do real, assim afastando definitivamente o ensino em Taiwan das tradições mneméticas herdadas do neo-confucionismo educativo dominante na cultura chinesa até muito bem entrado o século XX (LEE, 2013). O mesmo se verifica na aprendizagem de ciências em que a participação de Taiwan no PISA tem permitido fundamentar e ampliar um entendimento de aprendizagem em literacia científica convocando as experiências dos próprios estudantes em contextos sociais e culturais reais, o que quer dizer que neste

campo o mais famoso programa educativo da OCDE é mesmo um estímulo para reformas e modernização (JACK, LIN & YORE, 2014).

Navegue-se agora de Taiwan para Singapura, a famosa e muito próspera cidade-estado que ilha era mesmo quando o muito afamado *Sir* Thomas Stamford Raffles promoveu em 1819 a sua britânica ocupação que só passou definitivamente à história quando o território se tornou independente em 1965. As relações entre Macau e Singapura foram desde a sua britânica integração mais do que estreitas, incluindo a atração de vários macaenses importantes para trabalharem com sucesso na nova colónia (SOUSA, 2011). Mais concretamente, tratando de explicar o “sucesso” de Singapura nos sucessivos resultados da avaliação do PISA em matemática, pesquisas demonstraram que os desempenhos se escoravam em *curricula* muito modernos e atuantes em que a orientação em direção à resolução de problemas e ao entendimento das matemáticas enquanto linguagem do real eram mesmo anteriores ao quadro teórico do programa da OCDE (KAUR, 2014). Por isso, vários estudos têm vindo a destacar que o chamado “sucesso” da educação em Singapura mais não é do que uma aposta histórica, assumida por sucessivas governações na qualidade de professores, *curricula* e das práticas pedagógicas inovadoras, pelo que os resultados do país nos exames do PISA não se estribam em qualquer “formula secreta” e, muito menos, nas consequências mneméticas da educação neo-confucionista, mas antes em investimentos muito continuados na qualidade docente, na modernidade de *curricula* e na autonomia responsável das escolas (DENG & GOPINATHAN, 2016). Assim, os resultados muito elevados de Singapura nos sucessivos exames do PISA não assentam verdadeiramente em fatores meramente circunstanciais, visto que se identifica no país uma progressiva política de maiores e mais qualificados investimentos em educação, começando inicialmente no primário para agora se concentrarem no secundário, promovendo a qualidade das infraestruturas, a qualidade dos equipamentos, a qualidade e formação continuada dos docentes e uma perspetiva educativa multicultural e global (KENT, 2017). O que, certamente sem surpresa, assenta numa moderna distribuição da liderança educativa nas escolas, concretizando mais autonomia, responsabilidade e gestão criativa, bem assim como numa invejável satisfação profissional em que a situação de docente recebe um generoso reconhecimento social (GARCÍA TORRES, 2018).

Na Tailândia, Malásia, Vietname, Indonésia, Filipinas e Brunei, encontraremos lições bem diferentes: os sofríveis ou medíocres resultados destes países correm em paralelo com a escassez de estudos científicos sobre o tema. Nos casos das Filipinas e do Brunei, não se recenseia qualquer estudo científico que, em forma de artigo ou de tese, se tenha longinquamente interessado pela participação dos países no PISA. Em contraste, o interesse parece nitidamente maior no caso da Tailândia. País singular que nunca foi colónia europeia, membro da OCDE, muito mobilizado pela própria monarquia para programas de educação sustentável (SOUSA, 2007) e sede de importantes programas educacionais da UNESCO (SOUSA, 2008), os resultados medíocres em PISA da Tailândia mobilizaram alguns estudos que tem interesse frequentar. Uma primeira tentativa para explicar os resultados recorrentes abaixo da média nos sucessivos exames de matemática do PISA destaca os limites do investimento público em educação, largamente devidos à instabilidade política, a falta de motivação de docentes e alunos associada a uma tradição de controlo paternal dos professores que deixa muito pouco espaço para a criatividade (LOIMA & VIBULPHOL, 2014). Outros estudos sublinham novamente a par com o limitado investimento governamental em educação, a fraca autonomia das escolas tailandesas e a sua muito escassa avaliação, esclarecendo sem surpresa terem sido precisamente os estabelecimentos de ensino mais autónomos e mais mobilizados para aferirem interna e publicamente os seus resultados que melhores posições conseguiram nos exames do PISA (PATRINOS, ARCIA & MACDONALD, 2015). Não é também surpreendente que outras investigações relevem os aspetos socioeconómicos e culturais para tentar perceber os resultados do reino da Tailândia nos sucessivos exames do PISA: para além de recordarem que o país se encontra há muitas décadas preso na chamada “mid-income trap” (JITSUCHON, 2012), sem soluções à vista para se promover ao estatuto de nação de altos rendimentos, os investimentos educativos ligam as possibilidades orçamentais da governação à própria mobilização familiar, sendo relevante neste estudo verificar que as competências e graus educativos obtidos pelas mães têm um enorme impacto na motivação e resultados dos seus filhos. Logo se sugere mais subsídios educativos às famílias tailandesas a par com mais investimento na educação pré-primária e primária como condição de mobilização continuada de adesão social ao sistema educativo nacional (PHOLPHIRUL, 2017).

Propostas “generosas” que muito dificilmente se conseguem encontrar nos poucos estudos disponíveis sobre a participação da Indonésia no PISA. Com efeito, são as dificuldades económicas e a ainda escassa mobilização de investimentos públicos em educação que mais se convocam para tentar acomodar os resultados do país nos exames do PISA. Tratando de explicar os baixos resultados da Indonésia nos exames de literacia em matemática do PISA 2012, uma investigação cuidada sublinha a enorme falta de equidade do sistema educativo nacional, a falta de oportunidades dadas aos mais desfavorecidos, as assimetrias regionais e de género, a somar a investimentos muito abaixo das mais insignificantes médias globais, em paralelo com uma excessiva privatização, tanto religiosa como nitidamente comercial, da oferta educativa no país (STACEY, 2011). Neste mesmo período, uma pesquisa coletiva novamente debruçada sobre os medíocres resultados da Indonésia no PISA 2009, centrada outra vez na matemática, destaca ainda com mais veemência as causações vindas de ambientes familiares abaixo do limiar global da pobreza a juntar à falta de investimentos públicos primários em educação, a começar no recrutamento de professores com qualificações mínimas e a acabar na escassez de infraestruturas e equipamentos com as condições básicas para a aprendizagem (BARRERA-OSÓRIO, GARCIA-MORENO, PATRINOS & PORTA, 2011). A partir destas investigações relevando as dificuldades económicas e financeiras muitas da Indonésia para promover investimentos educativos pertinentes, não admira que alguns estudos sobre os resultados do país no PISA em comparação com os de outros países da região – mais baixos dos que os da Malásia ou mesmo do Vietname – proponham, não sem simplicidade, a adoção das reformas desenvolvidas em Singapura entendidas como paradigma regional (SUPRAPTO, 2016).

Em contraste, as interpretações para os bons resultados do Vietname nas avaliações do PISA 2012 e 2015 parece contrariarem as mais apressadas causações económicas. Com alguma surpresa, o Vietname apareceu em oitavo lugar nos exames de ciência do PISA 2012, mantendo a posição nas avaliações de 2015 em que aparecia na posição geral 21, a primeira acima da média geral, assim com melhores desempenhos do que países como o Reino Unido, a Suécia, Portugal ou a Espanha que mobilizam investimentos orçamentais em educação muito superiores ao do país do Sudeste Asiático. Não se afigurando, assim, as causas económicas e financeiras em investimentos ou orçamentos educativos a causa reitora dos resultados nacionais diferenciados nos *Survey PISA*, o

caso singular do Vietname tem arrolado outras razões sobretudo políticas, sociais e educativas: o governo tem mantido ao longo de muitos anos a educação como prioridade nacional; o sistema educativo tem vindo a ser sistematicamente avaliado e responsabilizado pelos seus impactos sociais; a profissão de professor é uma das mais respeitadas e consideradas, social e simbolicamente; a liderança nas escolas evoluiu no sentido da direção do ensino e das aprendizagens, não nas áreas institucionais, financeiras e burocráticas; por fim, o casamento entre as escolas e as famílias é especialmente intenso, sendo mesmo encorajada pelo governo a estreita associação entre gestão escolar e participação familiar (MCALEAVY, HA & FITZPATRICK, 2018).

3.1. CONEXÕES, COMPARAÇÕES E CONTRASTES

A abordagem que agora iniciamos é de suma importância para uma reflexão mais incisiva no sistema educativo de Macau. Apesar da análise contemplar diferentes situações analisadas de *per si*, elas convergem para a sua sistematização em torno dos dois eixos definidos na introdução.

Os desempenhos nas avaliações do PISA destes países do Leste e Sudeste Asiáticos têm mobilizado alguns estudos comparativos interessantes em que estas jurisdições nacionais entrecruzam os seus resultados ou se comparam mais longe com países ocidentais. Infelizmente, nenhuma destas investigações comparadas, conetivas ou mesmo contrastivas inclui Macau. Mesmo assim, algumas pesquisas são pertinentes e abrem-se a problemáticas relevantes. Cruzando os dados do PISA 2009 em matéria de avaliações de leitura de Xangai, Hong Kong, Coreia do Sul e Singapura, um estudo reunindo vários investigadores oriundos destas geografias procurou perceber a circulação de estudantes com desvantagens socioeconómicas no conjunto da participação com resultados muito elevados destes países e região administrativa especial. A pesquisa bastante cuidada e pormenorizada conseguiu apurar que os fatores económicos e sociais não protagonizavam fator causal maior, arrolando-se numerosos estudantes de menores recursos a conseguir marcas impressionantes nos exames de leitura do PISA, assim sugerindo que o enquadramento, inclusão e atenção escolares afiguram-se mais decisivas na promoção da resiliência destes alunos (CHEUNG, SIT, SOH, IEONG & MAK, 2014, pp. 895-909).

Investigação apenas cruzando os resultados do Japão e da Coreia do Sul, entendidos como Ásia do Leste (*East Asia*), nos exames de literacia em ciência do PISA 2006 e 2012, a procura de explicações para os ótimos resultados alcançados pelos dois países parece contrariar algumas das mais normativas ideias primárias que organizam o nosso entendimento e práticas escolares atuais. Com efeito, as turmas tanto no Japão como na Coreia do Sul tendem a ser bem maiores do que as médias internacionalmente sugeridas, o tempo despendido em aulas de ciências é menor do que nos países europeus, são também menos mobilizados trabalhos práticos e experimentais em laboratório, os docentes mostram-se geralmente mais autoritários e rendidos a formas de ensino tradicional, tanto os estudantes japoneses como coreanos recorrem muito mais generalizadamente a explicações externas, mas apesar de todos estes fatores que tantas vezes são sopesados negativamente, o desempenho dos estudantes destas nações foi dos mais impressionantes nos exames standardizados do PISA (LAU, 2014).

Estudando os dados do PISA 2009, especialmente a introdução de ICT para apurar da literacia digital, uma outra pesquisa reunindo três autores que temos já vindo encontrar procura sobretudo seguir as diferenças de género nos resultados da avaliação comparando a Coreia do Sul a Hong Kong. Na verdade, o estudo descobre uma diferença em favor das jovens estudantes femininas que usam as tecnologias digitais tanto na escola como em casa mais para ler e realizar trabalho letivo do que maiormente para atividades lúdicas que aumentam entre a população estudantil masculina. O que autoriza os investigadores deste trabalho interessante a sugerir muito mais aconselhamento e orientação em ICT por parte das escolas, seguindo os princípios de que completa ausência e excesso de tecnologias tendem a prejudicar as práticas e experiências de aprendizagem, incluindo quando se mobilizam atividades digitais de lazer para potenciar motivações educativas (CHEUNG, MAK & SIT, 2013).

As perturbações ao modelo de resultados mais do que otimistas destes países e regiões – Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura – aparecem também investigadas com qualificado interesse quando se procura interpretar a introdução de exames em literacia digital no PISA 2015. Muito significativamente, apesar do Japão, da Coreia, Taiwan e Hong Kong se encontrarem entre as mais avançadas sociedades tecnológicas do mundo e continuamente entre as jurisdições com melhores desempenhos nos sucessivos PISA, os seus resultados no campo da literacia e leitura

digitais foram apenas sofríveis. O que não parece rigorosamente surpreendente se atendermos à realidade dominante do ensino-aprendizagem nestes espaços: computadores e internet estão geralmente excluídos das salas de aula em que manuais, cadernos de apontamentos e todo o tipo de sebatas ainda predominam (KOMATSU & RAPPLEYE, 2017).

Relacionando os resultados do PISA 2012 da Indonésia, da Malásia e da Tailândia, todos os países obtendo resultados abaixo da média geral e especialmente medíocres em literacia da matemática, uma outra investigação especializada não voltou a destacar sobretudo causas económicas ou financeiras em suborçamentação ou desinvestimento nos respectivos sistemas educativos, mas antes inventariou uma constelação mais atuante de disfunções internas: os três países ainda mobilizam pouco interesse para a formação e qualificação de docentes; as escolas públicas e privadas seguem sistemas de aprendizagem e avaliação exageradamente diferentes e que não se encontram minimamente acompanhados em legislação e gestão política, assim gerando as mais diversas desigualdades em avaliações, depois refletindo-se no acesso ao mercado de trabalho e ao ensino superior; falta em motivação para a educação formal o que sobra em educação e empregos informais; contextos locais e familiares têm enorme impacto no desempenho escolar individual e grupal; por fim, no que à matemática diz respeito, todos os três países ainda não evoluíram decididamente para esse entendimento do domínio científico como uma linguagem estruturada para identificar, descrever e resolver problemas reais (THIEN, DARMAWAN & ONG, 2015).

Interessantes, por vezes problematizadoras e sugestivas, são as investigações em que se procura comparar – mais rigoroso seria dizer conectar ou contrastar – os asiáticos líderes dos *ranking* dos PISA com países ocidentais, especificamente alguns (poucos) países europeus e os Estados Unidos, mais algumas escassas exceções. Estes estudos em cruzamentos através dos dados do PISA começam a publicar-se cedo, a partir dos resultados do *survey* de 2003. Assim, tentando pesquisar as diferenças de *ranking* em literacia da matemática entre a Coreia do Sul, o Japão e os Estados Unidos da América, um estudo reunindo três diferentes autores desfibrou os fatores escolares passíveis de interpretar os desempenhos diversos. No entanto, apesar de nítidas disparidades na relação professor-alunos e mesmo na comunicação entre a escola e os estudantes, muito mais sistematicamente abertas e liberais nos Estados Unidos da América, parece terem

sido os fatores de resiliência, empenho e motivação em aprendizagem e produção de resultados, especialmente mais exigentes e competitivos na Coreia e no Japão, a sugerirem explicações mais pertinentes para a muito melhor participação dos países do Leste da Ásia ao instalarem-se no topo do *ranking* dos resultados do programa (SHIN, LEE & KIM, 2009, pp.520-537). Estes mesmos resultados do PISA 2003 no domínio da matemática aparecem também comparados mais amplamente entre os Estados Unidos da América, o Japão, a Coreia do Sul e Hong Kong através de investigação mais recente que panoramicamente confirma e completa as interpretações anteriores: (a) apesar da competição entre escolas ter peso estatístico significativo, a sua relação com o desempenho nos exames de matemática era mais do que fragmentária em todos os quatro países/região; (b) a aprendizagem cooperativa exibiu igualmente peso estatístico, mas muito pequena influência nos resultados de cada um dos participantes; (c) pese embora os estudantes dos Estados Unidos serem mais competitivos e cooperativos do que os seus pares do Leste da Ásia, não conseguem mobilizar tão eficazmente um estilo de aprendizagem escorado no desenvolvimento do entendimento e explicação da matemática, o que nitidamente remete para diferentes culturas educativas (MA & MA, 2014).

Um estudo comparativo debruçado sobre a generosa massa de dados produzida pelas avaliações de leitura do PISA 2009 terçou os desempenhos diferentes novamente da Coreia do Sul e dos Estados Unidos da América, a que se juntou com mais originalidade o México. Esta pesquisa, assim, a três interessou-se maiormente por interpretar a ligação entre liderança escolar e os resultados obtidos nos exames de literacia para destacar as conexões que se seguem: apurou-se uma causação positiva entre a preparação e os pré-exames difundidos nas escolas dos três países em ligação com a mobilização ativa das lideranças dos estabelecimentos envolvidos; mas em contraste encontrou-se uma comunicação muito negativa entre a preparação para o PISA e a falta de mobilização de pessoal e equipamentos pertinentes; por fim, os desempenhos melhoram substancialmente sempre que os estudantes sentem que os diretores das escolas estão mobilizados ativamente no processo, garantindo acompanhamento docente, administrativo e de gestão (SHIN, SLATER & BACHOFF, 2013).

Convocando seletivamente apenas alguns dos estudos em que, com alguma originalidade temática, se cruzam os “tigres asiáticos” a alguns países europeus,

descobre-se em pesquisa mais específica, mas de conclusões muito interessantes, senão mesmo surpreendentes no seu contraste, uma comparação entre os sistemas educativos do Japão e da Alemanha mobilizando os resultados dos PISA para tratar de aferir sobre impacto em “sucesso” escolar do investimento feito em explicações fora da escola, uma prática quase geral nos países do leste asiático, Macau incluído. O estudo conclui assimetricamente que os estudantes japoneses frequentam diariamente explicadores externos que, independentemente da sua condição social e capacidade económica, entendem como esforço necessário no bom desempenho educativo, enquanto apenas os estudantes alemães de elevada condição socioeconómica conseguiam pagar um explicador, opção neste caso revelando mais as falhas da aprendizagem no regime escolar formal do que qualquer voluntarismo individual na competição pelo “sucesso” (ENTRICH, 2014).

Noutra investigação singular e curiosa, os seus autores procuram mobilizar a enorme coleção de dados estatísticos do PISA 2012 para tentar avaliar, mais do que a satisfação, os diferentes níveis de “felicidade” dos estudantes que participaram no programa da OCDE em ambiente de escolaridade obrigatória e formal. Significativamente, nos dois países as perspetivas dos alunos em “satisfação geral”, “relações com os seus pares” e “relações com os professores” expressaram-se abaixo da média encontrada no PISA 2012, mesmo assim os estudantes finlandeses apresentaram maior satisfação nos três quesitos do que os seus colegas coreanos, o que obriga a convocar outros factores socioculturais para explicar estas respostas que a posição das duas nações no *ranking* do programa não sugeriam (YOON & JÄRVINEN, 2016).

Continuam a ser os materiais estatísticos muitos do PISA 2012 a mobilizar investigação doutoral mais recente em que se comparam os desempenhos em literacia da matemática dos Estados Unidos da América, da Alemanha, do Japão e da Coreia do Sul. Aplicando aos dados, populações e espaços em cruzamento a conhecida *Theory of Planned Behavior* (TPB) – um instrumento metodológico que, criado em psicologia ainda na década de 1980, tem os mais contraditórios resultados em educação –, ainda assim a investigação bastante pormenorizada tem a enormíssima vantagem de não conseguir encontrar qualquer especial cesura “Este-Oeste” (ou “Ocidente/Oriente”, como se dizia no passado). Com efeito, excetuando uma ligeira vantagem estatística do Japão e da Coreia do Sul *versus* os Estados Unidos da América e a Alemanha em matéria de *atitude*

na aprendizagem de matemática, todos os outros fatores em sede da fórmula conhecida em TPB – estendendo-se da “convicção” à “representação” – não produziram quaisquer dicotomias binárias ou outras, pelo contrário agruparam os quatro países diversamente, logo singularizando as suas culturas e práticas educativas que não são mesmo redutíveis àquelas etiquetas mais os habituais preconceitos tradicionais eurocêntricos sobre culturas muito diferentes que se agrupam em falsa homogeneização como “asiáticas” e, antes, como “orientais” (WALKER, 2017).

Existem outros estudos, mais instrumentais e seriais, os relatórios e estudos qualificados da OCDE em que se vai encontrando com maior ou menor singularidade, entre mais ou menos contrastes e comparações, o Japão e a Coreia, depois também, ainda que menos expressivamente, Taiwan, Hong Kong e Singapura, sendo um pouco mais árduo o trabalho de pesquisa bem mais microscópica para se descobrir Macau. O que não significa imediatamente completa ausência ou falta de atenção pelo caso de Macau e os seus desempenhos no PISA, mas cura-se de situação que decorre muito mais do acesso diferenciado permitido nestes diferentes países e regiões aos seus sistemas educativos em dados, relatórios, legislação, entrevistas e afins. Na verdade, na Coreia do Sul e no Japão esse acesso é fácil e público, facilitado também em Hong Kong, um pouco menos “liberal” por Taiwan e Singapura, muito mais complicado e sinuoso em Macau. Por isso, o território comparece apenas citado em estudos muito gerais em que se discute a própria instrumentação dos desempenhos do PISA nesse apartado que se designa por Ásia do Leste. Assim, em estudo que rigorosamente compara os resultados do PISA 2009 no que o autor designa por “sete cidades do leste-asiático” – em rigor, os países que conhecemos (Coreia do Sul, Japão e Singapura) mais as tais regiões/economias consabidas (Taiwan, Hong Kong e Macau), todos acompanhados de Xangai – o itinerário denso da frequência dos diversos desempenhos estatísticos serve para propor aos responsáveis do programa uma diversa modalidade de apresentação de resultados através do “feliz” casamento que se quer congruente entre os sete participantes em análise. Excluindo Xangai, o autor propõe que a Coreia do Sul, Hong Kong e Singapura passem a organizar um “cluster” visto partilharem os mesmos padrões de desempenho em leitura, matemática e ciência; Macau deveria juntar-se ao Japão e a Taiwan ao exibirem os mesmos modelos de resultados. O artigo sugere finalmente a criação destes três agrupamentos visto que, na opinião do estudo, os

“rankings” servem para diferenciar e distinguir o que não acontece no caso dos resultados do PISA 2009 nos enlases propostos em que não se relevam diferenças significativas (SOH, 2012). Mais recentemente, Macau comparece também em estudo de escopo comparativo mais amplo ao convocar os dados do PISA 2015 em literacia de ciência para cruzar Singapura, Japão, Estónia, Taiwan, Finlândia, Macau, Canadá, Hong Kong, China (BSJC) e Coreia do Sul. Trata-se naturalmente de tentar explicar concretamente o “top ten” do *ranking* PISA neste domínio, o que a investigação a duas mãos procura com algumas perturbações e muitos dados emprestados encontrar nas práticas de ensino-aprendizagem da ciência. Fica a saber-se que, com a exceção da Coreia e do Japão, em todos os outros países e regiões/economias ainda predomina mais ensino do que aprendizagem ao mesmo tempo que, apesar de algumas atividades práticas e experimentais, nenhum dos países rigorosamente mobiliza investigação em ciências enquanto estratégia maior de conhecimento (LAU & LAM, 2017).

Em conclusão, decorre da análise destes estudos, que é essencialmente devido ao enorme prestígio internacional do PISA, e por forma a alcançar os lugares cimeiros nas tabelas de desempenhos publicados nos relatórios da OCDE que Macau – e outros países, economias... – participa nestes exames desde 2003, o que tem concorrido para legitimar as políticas para o sector educativo da RAEM, concomitantemente aproveitando as interpretações dos tecnicamente fundamentados relatórios de desempenhos gerais e particulares de cada país participante para promover pequenos ajustamentos políticos e legais no sistema de ensino não-superior.

3.2. AINDA MAIS PERTO DE MACAU: O CASO DE HONG KONG

Apesar de Macau reunir uma história multissecular de relações com o Japão e a Coreia do Sul tanto como com os diferentes territórios do Sudeste Asiático, pese embora a RAEM acolher hoje milhares de emigrantes e trabalhadores oriundos das Filipinas, da Indonésia, do Vietname ou do Myanmar, a verdade é que o devir destes territórios desde meados do século XX, as suas economias, sociedades, sistemas de valores culturais e regimes educativos foram-se desenvolvendo com quase nenhuma ligação ao antigo enclave luso-chinês. Por isso, as investigações que frequentam estes países e procuram explicar o sucesso nos exames do PISA do que designam por Ásia do Leste, incluindo

temas interessantes e comparações sugestivas, não ajudam a aproximarmo-nos de uma pesquisa sobre o impacto em políticas educativas do programa da OCDE por Macau. Existe, porém, uma outra jurisdição que tem vindo a participar no PISA desde 2000 que tem bastante mais contactos e muito mais proximidade com Macau: essa outra região administrativa especial da China que é Hong Kong.

Cidades vizinhas, hoje ligadas pelos cerca de 50 km da maior ponte marítima do mundo, uma persistente historiografia portuguesa mais do que nacionalista com ecos estranhamente vivos na atualidade foi culpando a ocupação britânica da ilha de Hong Kong, nos idos de 1841, como o principal motivo da “decadência” de Macau: a nova colónia centrada em Victoria prosperou rapidamente, desviando tráficos comerciais, gentes e atenções do vetusto enclave luso-chinês. Em rigor, foi mesmo o contrário. Todas as evidências comerciais, económicas e financeiras mais transportes marítimos, ligações internacionais e circulação de capitais, empresas e pessoas ampliaram-se com a fundação e desenvolvimento de Hong Kong permitindo a Macau sair do marasmo económico e social em que caíra desde as décadas finais do século XVIII (SOUSA, 2013). Acrescentem-se as comunicações diárias entre os dois territórios na foz do delta do Rio das Pérolas, feitas a vapor desde meados da década de 1840, some-se ainda a circulação de ideais, livros e intelectuais, recordem-se os macaenses que se instalaram com sucesso em Hong Kong e não se deixe mesmo de lembrar, entre muitas outras conexões, quanto escolas e universidades da antiga colónia britânica concorreram para a formação dos jovens de Macau que escolas internacionais e ensino superior não tinham mesmo até 1981. O que, aliás, continua a acontecer hoje em dia já que por Macau não existe ensino de ciências – das biológicas às medicina, das matemáticas às físicas –, mas também relações internacionais, ciências políticas, numerosos domínios das ciências sociais ou mesmo qualquer oferta próxima da Filosofia. Por isso, centenas de alunos de Macau, terminado o ensino secundário ou mesmo nos seus últimos anos, estudam perto por Hong Kong quando não têm possibilidades de se dirigirem para geografias mais longínquas.

Importa ainda destacar que vários investigadores de Hong Kong têm vindo a estudar e a publicar sobre Macau, incluindo, como veremos, nos domínios da educação, o que não se verifica em reverso: não existem, pura e simplesmente, quaisquer pesquisas feitas em instituições académicas ou de investigação da RAEM sobre Hong Kong e não

se vislumbra que tal possa vir a acontecer num futuro próximo. Ainda assim, todos estes fatores de vizinhança e cruzamento continuado de ligações diversas autoriza a recensear com algum interesse o que se investiga e publica sobre o PISA em Hong Kong que, como se viu, participa nos exames do programa desde o seu início, em 2000, obtendo geralmente resultados mais do que expressivos entre as jurisdições melhores avaliadas. São, por isso, muitos e variados os estudos sobre o PISA mobilizando diversas instituições e investigadores de Hong Kong: a biblioteca digital ERIC recenseia cerca de 150 diferentes artigos académicos, quase metade publicados em várias revistas internacionais de ciências sociais e da educação, mais muitos relatórios sobretudo publicados por diversos departamentos e agências do governo difundindo a larga massa de dados produzido pela participação da região desde o começo do programa da OCDE (<https://eric.ed.gov/?q=PISA+in+Hong+Kong> &pg=7).

Revisitando apenas as investigações assumidamente académicas e científicas publicadas em revistas da especialidade, a participação da região Hong Kong no Pisa 2000 em que, entre 43 países, ficou em primeira em matemática, terceira em ciência e sexta em leitura, suscitou os primeiros estudos sobre os dados do programa, logo se sublinhando diferenças entre os estudantes com melhores e mais baixos desempenhos, remetendo imediatamente a sua interpretação para o “clima” das escolas, a fraca participação dos professores na governação escolar, mais a necessidade de se desenvolver mais decididamente *curricula* escorados num modelo de aprendizagem centrado nos alunos (HO, 2003, pp.1-30). O PISA 2000 começou também a suscitar esses depois muito continuados e repetidos estudos sobre os resultados nos exames de matemática, na “liderança” mundial, explicando-se estes sucesso dos estudantes de Hong Kong pelas suas especiais competências em conhecimentos básicos de álgebra e geometria, o que se havia já demonstrado noutros anteriores estudos internacionais (WONG, 2003, pp.91-120).

Percorrendo, a seguir, os resultados dos 2437 estudantes de 140 escolas de Hong Kong que participaram no PISA 2003, esta outra investigação apurou com significado que não existiam diferenças sociais ou de género na expressão estatística dos resultados de leitura e matemática, mas algumas diferenças ressaltavam do desempenho em literacia da ciência: os estudantes do sexo masculino tiveram notas mais elevadas nos exames com mais questões em ciências físicas e da terra, enquanto as alunas alcançaram marcas

superiores no “reconhecimento de questões” e na “identificação de evidências” (YIP, CHIU & HO, 2004, pp.91-106). No entanto, as diferenças no desempenho nestas avaliações do PISA 2003 centrados na literacia em ciência eram muito mais nítidas e desfavoráveis para os estudantes chineses que haviam emigrado da China continental, tendo no geral obtido resultados abaixo da média, o que colocava problemas de integração, inclusão e adaptação culturais (PONG, 2009, pp.405-425).

Interpretando, em continuação, os resultados dos alunos de Hong Kong nas avaliações do PISA entre 2000 e 2006, reconhece-se o desempenho “notável” dos participantes locais, a sua substancial melhoria em resultados de leitura no PISA 2006, sublinhando-se ainda, com mais interesse analítico, não se registarem diferenças significativas ditadas pela dispersão de condições socioeconómicas entre os diferentes estudantes, mas notando-se ainda assimetrias causadas pela diversidade de modelos de ensino-aprendizagem: a alteridade entre os estabelecimentos de ensino de Hong Kong parecia, assim, ser mais relevante do que diferenças sociais e de classe (HO, 2010, pp.238-257). Os resultados muito elevados de Hong Kong neste PISA 2006 nos exames de literacia científica convocaram interpretações destacando o prazer dos alunos com experiências científicas, o adequado tamanho das turmas, o tempo dedicado ao ensino-aprendizagem, a qualidade dos equipamentos e, sobretudo, a formação dos professores, fatores que novamente sobrepujavam quaisquer contextos e diferenças socioeconómicas (LAM & LAU, 2014, pp.2463-2480). Ao mesmo, outro estudo sobre os mesmos resultados, mas debruçado sobre a influência familiar revelou que o grau académico dos pais e o seu conhecimento em ciências tinha impacto positivo no desempenho dos filhos, na sua motivação e nos seus resultados (ACOSTA & HSU, 2014, pp.174-195).

As elevadas pontuações dos estudantes de Hong Kong no PISA 2009 mobilizaram algumas investigações críticas, em especial no campo da leitura em que o território se situou também muito acima da média geral do programa. Investigando precisamente a contradição entre este desempenho muito otimista e os baixos níveis de leitura pessoal dos alunos fora da escola, um estudo reunindo trabalho de campo nas escolas de Hong Kong concluiu que os resultados no PISA se explicavam pelo investimento em aprendizagens centradas na avaliação da leitura contínua de textos, apesar de se verificar ainda pouca capacidade dos alunos para mobilizarem o estímulo dos

professores e identificar diferentes estratégias de leitura (LAU & HO, 2016, pp.159-171). São também os resultados brilhantes dos alunos de Hong Kong no PISA 2009 que sugerem investigação interessante sobre o tema da equidade e qualidade do sistema educativo, estudo destacando o paradoxo entre uma sociedade com fortes disparidades socioeconómicas, sistematicamente acima de 40 em índice Gini, mas que não mostravam fator de diferenciação no desempenho dos exames do programa da OCDE: seguindo a conhecida teoria do “habitus” de Pierre Bourdieu, a interpretação favorece a importância do contexto cultural sobre causas imediatamente económicas e sociais (LEE & MANZON, 2014, pp.823-833).

A seguir, perturbando resultados e mesmo alguns destes estudos sobre o PISA em Hong Kong, um relatório de investigação bastante pormenorizado do Conselho Legislativo verificou uma evidente contradição entre o desempenho dos alunos locais no PISA 2012, muito acima da média do programa, quando quase 30% não conseguiram obter as competências básicas na avaliação do *Territory-wide System Assessment* (TSA) de 2013, envolvendo todas as escolas e alunos de todos os anos do ciclo secundário, o que levava mesmo este estudo a sugerir medidas legislativas para apoio aos alunos com dificuldades mais a aposta em ensino vocacional de cariz técnico-profissional (SUPPORT, 2014).

Apesar de todo o interesse pelo PISA com os ótimos desempenhos dos estudantes de Hong Kong mais a variedade de investigações que suscita, a verdade é que os impactos do programa da OCDE na reforma e modernização do sistema educativo de Hong Kong não parecem especialmente determinantes. Na verdade, já as principais obras gerais sobre a educação já os estudos mais especializados alargando-se das práticas de aprendizagem aos regimes de gestão das escolas, passando por *curricula* e políticas educativas sublinham muito mais os esforços internos do sistema na sua continuada avaliação, modernização e transformação ao novo modelo institucional de região administrativa especial da República Popular da China, tentando ainda acompanhar os ritmos das mudanças económicas, sociais e tecnológicas em aceleração do processo de globalizações (TSE & LEE, 2017, pp.5-9). Um desenvolvimento que, na última década, muito tem assentado numa reforma curricular que, do primário aos últimos anos do secundário, se foi fazendo com base nas escolas, reforçando a sua autonomia e direta gestão pedagógica, conquanto se tenham também verificado dificuldades de vários

estabelecimentos de ensino e professores em mobilizarem todas as oportunidades deste modelo (LEE, CHENG & KO, 2018, pp.278-301). Significativamente, por isso, em reversão desafiando todas as teorias pós-coloniais, este modelo de reformas de Hong Kong, mas talvez sobretudo os seus excelentes resultados internacionais nos sucessivos PISA, levaram mesmo políticos e outros decisores no Reino Unido a sugerir a imitação do sistema da antiga colónia em matérias de educação, uma tendência que estudo fundamentado esclarece convocar os habituais estereótipos sobre a singularidade e competitividade do ensino no Leste da Ásia e, assim, indiciar mais um tipo de pantomina política do que seriamente de verdadeiro compromisso com reformas educativas (ADAMSON, FORESTIER, MORRIS & HAN, 2017, pp.192-208).

Reunindo as lições de muitos destes estudos debruçados sobre o PISA em Hong Kong e valorizando o sistema educativo da região, investigação cuidada não deixa de relevar a importância do programa da OCDE duplamente na legitimação das reformas educativas e na produção regular de uma massa de dados em avaliação de desempenho de competências de aprendizagem que, apesar dos seus conhecidos limites, não devem ser mesmo negligenciados. Em consequência, o estudo propõe com prudente acerto uma posição geral de investigação do PISA que se pode seguir em sede de pesquisas mais gerais ou muito especializadas em temas e problemas: sempre que não se exageram as expectativas e resultados de programas de avaliação internacional como os exames do PISA, os seus dados podem servir para informar mais qualificadamente agentes e decisões tanto quanto promover o desenvolvimento profissional dos professores; ao contrário, quando se exagera a participação e o desempenho em programas como o PISA, usando e abusando dos seus resultados, gera-se excessiva pressão sobre escolas, estudantes e professores que se torna negativa na mobilização de processos sérios de reflexão para reformas e desenvolvimentos educativos, podendo mesmo gerar inconvenientes divisões e discriminações desnecessárias entre diferentes estabelecimentos escolares (HO, 2016, pp.516-528).

3.3. EM TORNO DA LITERATURA ACADÉMICA SOBRE O PISA EM MACAU

Entregue desde 2006, como se explicou, a organização e acompanhamento do PISA em Macau ao *Educational Testing and Assessment Research Centre* (ETARC) da

Universidade de Macau, praticamente toda a literatura académica disponível sobre o desempenho da RAEM, entre 2003 e 2015, visita-se em relatórios e diferentes artigos publicados pelos responsáveis e colaboradores deste centro. Não existem mais textos académicos escritos ou organizados por outras universidades, centros de investigação e investigadores de outras instituições macaenses. Não se descobrem igualmente publicações ou mesmo relatórios editados por outras entidades, governamentais ou privadas, incluindo agentes, gestores ou professores de escolas e colégios de Macau. Importa naturalmente reconhecer a limitada produção e circulação da investigação académica e científica sediada na RAEM por onde não existe qualquer revista de ciências da educação ou, mais genericamente, de ciências sociais como também não se encontram em linguística, ciência (quaisquer ciências...) ou matemática precisamente os domínios do PISA. Neste panorama, é praticamente inútil mobilizar a ajuda de plataformas de informação e repositórios digitais mais especializados em educação como o ERIC que, quanto a Macau, nos dá somente uma simples página com 11 títulos, um apenas para artigo singular sobre o PISA na RAEM, já que em todos os outros o território aparece mencionado em investigações mais gerais (<https://eric.ed.gov/?q=PISA+in+Macao>). O contraste com Hong Kong não poderia ser maior: investigadores de diferentes universidades e instituições mobilizam-se aí para estudar o PISA, cooperam, cruzam pesquisas, publicam em conjunto, mobilizando mesmo diferentes campos científicos e disponibilizando os seus resultados.

Ainda assim, quando se frequenta o *website* do ETARC logo somos convidados a matizar todas as precauções para verificar existir por Macau investigação académica sobre o PISA. O eletrónico sítio arrola (mas não disponibiliza...) em diferentes organizados apartados uma sucessiva lista de estudos: em seção designada "Research articles" apresenta-se uma bibliografia com 14 títulos, 5 em chinês, mas 3 inserindo Macau em estudos transnacionais; seguem-se os títulos de 5 teses de doutoramento não publicadas, 2 em chinês e 3 em inglês; passa-se depois ao quadro de "Research report", exibindo 37 relatórios, 20 em chinês, 27 em inglês, mas em rigor trata-se de traduções entre as duas línguas dos mesmos textos; continua-se com o elenco de 18 teses de mestrado, 1 somente em inglês, sendo 4 sobre dados dos domínios, geralmente singulares, do PISA 2012, 6 sobre o PISA 2009, 4 sobre o PISA 2006 e outras 4 sobre o PISA 2003; a listagem conclui-se com um repertório de "Conference papers" em

número de 48, sendo 10 em chinês, todos os outros em inglês apresentados em eventos um pouco por todo o mundo de Portugal a Taiwan, da Estónia à Coreia do Sul, passando pela Grécia, por Malta ou pela Alemanha, entre várias outras geografias (https://www.um.edu.mo/fed/pisa/report_en.html).

Uma galeria de relatórios, teses e títulos de conferências, não publicados, encontrando-se em recorrentes cruzamentos, repetições destas referências: vários dos artigos apresentados aproveitam os materiais dos relatórios, apresentam-se depois em conferências, encontrando-se investigações alimentadas também pelas várias teses promovidas neste processo. Indicadores do trabalho importante do ETARC em que a muita falta de colaboração e participação de outros investigadores externos se afigura amplamente preenchida pelos membros deste centro da Universidade de Macau: o responsável da unidade, professor Kwok-cheung Cheung, assina todos os 14 artigos listados, alguns com participação de outros dos seus investigadores com destaque para os 5 textos em que se recenseia o trabalho de Pou-seng Sit, membro do grupo de especialistas dos exames PISA (https://www.um.edu.mo/fed/pisa/index_en.html). Os outros títulos distribuem-se menos expressivamente por alguns dos restantes 15 investigadores do centro.

Nenhum destes muitos títulos em artigos, relatórios, teses e textos de conferências se encontra disponível ao leitor interessado no *website* do ETARC, pelo que a sua frequência obriga a compulsar as revistas por onde se publicaram, a visitar as conferências por onde se apresentaram, mas na maior parte dos casos sem serem editados, mais consulta de teses depositadas na biblioteca da Universidade de Macau que, de resto, não possui cópias de grande parte desta numerosa bibliografia de referências. Quando se conclui este trabalho demorado de percorrer estes variados textos e registos em inglês e chinês, fica-se com um panorama mais preciso, mas também significativamente mais controlado e quantitativamente menor, dos temas que têm vindo a ser investigados em sede do ETARC que se vazam na coleção de 9 artigos publicados em algumas revistas académicas internacionais. Assim, um primeiro grande interesse das pesquisas centra-se nos resultados dos estudantes de Macau em leitura, incluindo o tema da literacia digital (CHEUNG & SIT, 2008; MAK, 2013), mais o desempenho em literacia de ciência (CHEUNG & SIT, 2009; CHAN, 2011) e, como seria de esperar, em matemática (CHEUNG, 2009). Este quadro de interesses com as suas

pesquisas sobretudo estatísticas vai-se espalhando pela diferente cronologia do PISA, dominando também relatórios e participações em conferências internacionais, incluindo os trabalhos mais recentes (CHEUNG, 2017; MAK, CHEUNG, SOH, SIT & IEONG, 2017; CHEUNG, SIT, MAK & IEONG, 2016).

Apesar deste conjunto de pesquisas, seguindo afinal largamente os principais temas monográficos recorrentes nos diferentes estudos nacionais e internacionais sobre o PISA, são mais do que escassas as investigações que se aproximam da problemática que mais nos interessa, a de tentar identificar, analisar e interpretar os impactos do PISA na regulação das políticas públicas de educação em Macau. Tirando um capítulo em livro coletivo sobre a educação no *Leste da Ásia* em que, por 2009, o professor Kwok-cheung Cheung sublinhava a importância geral do PISA como catalisador para a organização de um sistema de avaliação escolar em Macau (CHEUNG, 2009, pp.129-141), sobra artigo bem mais crítico e interessante em que, em publicação de 2014, Matilda Wong, investigadora do ETARC, e Teresa Vong, da mesma Faculdade de Educação da Universidade de Macau, se interrogavam sobre se a instalação do programa da OCDE na RAEM não significaria, afinal, uma rendição a um sofisticado processo de *soft power* em que os sistemas educativos acabavam por adotar os regimes e práticas europeus, ou seja, um sistema de avaliação eurocêntrico em detrimento de um “contexto nacional” e de um “ambiente cultural” (VONG & WONG, 2014, p.351).

Se quisermos mesmo encontrar um domínio de investigação em que os exames do PISA por Macau têm mobilizado pesquisas importantes, nomeadamente produzidas também por investigadores muito qualificados de Hong Kong, esse tema encontra-se na pequena coleção de sucessivas publicações sobre o problema dos alunos repetentes. Trata-se de caso sério em Macau, mesmo excessivo, quase criando um enorme embaraço aos subidos resultados dos estudantes do território nos exames do PISA desde 2003. É verdade que alguns destes alunos que não passam de ano, são repetentes, participam nas avaliações do programa sempre que ainda se encontram na banda etária requerida, assim permitindo acrescentar mais dados estatísticos a uma disfunção evidente das escolas da RAEM. Assim, em artigo publicado em 2013, o professor Yi-Lee Wong da *Chinese University*, em Hong Kong, convocava os resultados de Macau no PISA 2009 para descobrir uma excessiva retenção de alunos que atribuída a um sistema de escolaridade dominante privado com pouca regulação estatal (WONG, 2013, pp.1-2).

Mais ainda, o autor não encontrava nas estatísticas do PISA do desempenho destes estudantes qualquer justificação para a recorrente retenção de alunos nas escolas privadas, justificada geralmente como uma “segunda oportunidade”, mas antes um processo extremamente negativo e contraproducente em que estes estudantes tendem a ser marginalizados e a interromper a sua trajetória educativa (WONG, 2013, p.13). Em trabalho coletivo sobre o mesmo problema, utilizando agora os resultados dos alunos de Macau no PISA 2012, percebe-se que os estudantes repetentes tiveram desempenhos abaixo da média, o que se atribui a três fatores relacionados: insuficientes oportunidades de aprendizagem; falta de autorregulação destes alunos; inapropriada intervenção e orientação dos professores (SIT, CHEUNG, CHENG, MAK, SOH & IEONG, 2015, pp.367-377). Mais recentemente, em 2017, mas regressando aos dados do PISA 2009, uma outra pesquisa crítica volta a insistir nas responsabilidades governamentais ao permitir ao sistema de escolas privadas o que se considera ser larga “manipulação” dos regimes de retenção, acrescentando ainda com interesse este estudo resultar do processo evidentes formas de desigualdade social, logo contribuindo para ampliar iniquidades (WONG & ZHOU, 2017, pp.150-162). Estas três investigações analisando um tema importante em Macau, estendendo-se mesmo do educativo ao social, têm a enorme vantagem de sublinhar a plural pertinência dos dados produzidos pelo PISA também em Macau, chamando ainda a atenção para esta área fundamental de pesquisa em que se relaciona avaliação internacional e governação, assim decidindo o presente e futuro das políticas educativas na RAEM. Domínio, assim, largamente por investigar e que esta tese procura contribuir para estudar, analisar e interpretar, depois propondo modalidades de interpretação e recomendações consequenciais em sede de investigação académica.

Em síntese, esta abordagem ajudou-nos a identificar algumas investigações que explicam o sucesso do PISA no contexto asiático, agora mais incisiva no impacto das avaliações da OCDE para a educação de Macau. A análise compreendeu a reflexão em torno da produção científica que ocorre em abundância em Hong-Kong, e a identificação dos muitos limitados estudos que em Macau se produzem. Esta análise contemplou diversas situações, em contextos diversos, permitindo a sua sistematização para a construção de sentidos pertinentes ao sistema educativo de Macau com recurso ao *survey* da OCDE.

Passamos agora de seguida a clarificar o que significa analisar as políticas públicas sob o prisma da ação pública, identificando para o efeito os plúrimos modos de regulação e o conhecimento pericial resultante do PISA, para dar continuação aos propósitos identificados nos dois eixos definidos no capítulo introdutório.

CAPÍTULO III – O PISA E A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS-CHAVE E PROBLEMÁTICA DA TESE

Nesta seção apresentamos os conceitos centrais que constituem a nossa proposta de análise do fenómeno da receção e uso do PISA na regulação da educação em Macau a partir da perspetivação das políticas públicas sob o prisma da ação pública. Começamos, no entanto, por “recuar” a uma contextualização do surgimento da OCDE no cenário internacional, regressando sucintamente aos fatos históricos e políticos que conduziram à sua criação, de modo a enquadrar os fenómenos da génese e da expansão do PISA e os seus efeitos já conhecidos nos processos de regulação da educação. De seguida, centramo-nos no essencial deste capítulo, a enunciação da problemática desta tese, recorrendo às noções de regulação das políticas públicas, modos de governância, regulação transnacional, nacional e local, os modos de regulação. Concluimos, reafirmando os eixos de análise e os objetivos do estudo.

Para efeitos desta investigação, propomos analisar o surgimento das políticas públicas como uma das abordagens que são invocadas para estudo das políticas educativas, quer pela sua importância, quer pela sua inteligibilidade (VAN ZANTEN, 2004; VAN HAECHT, 2004). Esta corrente de pensamento está presente na análise das novas políticas educativas (MONS, 2007), relacionadas com a descentralização política, a autonomia dos estabelecimentos de ensino, os modelos de privatização das escolas e a regulação baseada nos resultados, dentro de um contexto de evolução global das políticas públicas que permite a sua análise recorrendo às mesmas ferramentas (MONS, 2008, p.6).

Na abordagem dos modos de regulação da ação pública (DUTERCQ & VAN ZANTEN, 2001), sob um olhar orientado pela sociologia política, para a identificação dos problemas educativos relacionados com a recomposição do papel do Estado, podemos privilegiar uma abordagem pela análise das políticas públicas numa perspetiva sociológica da análise da ação estatal (MULLER, 2000, p.192). Esta abordagem permite sustentar o quadro conceptual desta investigação, ao proporcionar a integração das ideias e valores que orientam a tomada de decisão, e reconsiderar a relação entre o Estado e a sociedade civil (DURAM, 1999, citado por VAN ZANTEN, 2004).

A análise das políticas públicas permite-nos também colocar em evidência os modos de intervenção governativa, a partir do pressuposto que o Estado continua a ter um papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas e ação públicas

(BARROSO, 2006, p.11). É nosso objetivo, para efeitos deste estudo, apreender e compreender os sentidos das posições do Governo, as representações que tem acerca dos problemas, os instrumentos que utiliza para encontrar as soluções, bem como o papel e contributo dos demais atores na tomada de decisão.

3. PROCESSO DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O PRISMA DA AÇÃO PÚBLICA

Uma política pública é “a ação tomada por uma autoridade pública (sozinha ou em parceria) para resolver uma situação percebida como problemática” (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007, p.5), enquanto “intervenções de uma autoridade investida de poder público, e com legitimidade governamental para atuar num determinado domínio específico da sociedade ou do território.” (THOENING, 2004, p.326). Daí que se entenda que o Estado é a principal autoridade que intervém no processo político.

Nesta investigação, assumimos uma visão mais ampla, a de ação pública. Nesta aceção, as políticas públicas ocorrem através de uma nova gestão da “coisa” pública no prosseguimento do reconhecimento do fracasso da ação do Estado centralizado e burocrático, reclamando uma intervenção mais eficiente e mais eficaz tendo em vista a necessidade de reduzir o papel dos governos (KETTL, 2005) e a sua interferência na gestão dos serviços públicos. A descentralização, flexibilização e autonomia dos serviços, apresentam-se como instrumentos mais próximos dos cidadãos, numa nova dimensão estratégica na gestão da coisa pública (MULLER, 2010), abrindo deste modo caminho para uma nova compreensão das políticas públicas.

As políticas públicas são agora entendidas como “co-construção de maneira coletiva” (DURAN & THOENIG, 1996, p.601), de “uma ação coletiva que participa na criação de uma ordem social e política, dirigida à sociedade, à regulação das suas tensões, à integração dos grupos e à resolução de conflitos” (LASCOUMES & LE GALÈS, 2010, p.5). A ação pública é “a que resulta de estratégias envolvendo atores e sistemas de ação segundo um esquema decisório que releva uma acumulação de regras negociadas e que se inscrevem mais na horizontalidade ou na circularidade não obedecendo a uma

conceção linear e hierárquica” (DELVAUX, 2007, p.64, citando COMMAILLE, 2004, pp.416 - 417).

Sob o prisma de ação pública, a análise das políticas públicas permite estudar “o peso dos elementos do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais na elaboração das políticas públicas” (MULLER, 2000; SUREL, 2004, p.78) pelos vários atores. Desta forma, a ação pública é entendida como a “ação colectiva que participa na criação de uma ordem social e política, na direção da sociedade, na regulação das suas tensões, na integração dos grupos e na resolução dos conflitos” (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007, p.5), permitindo ampliar o campo temático e a pluralidade de contextos de ação e de atores (CARVALHO, 2015). Desta forma, a ação “não se centra exclusivamente na intervenção do Estado e na sua administração, mas tem em conta a diversidade de cenas e atores envolvidos no processo político, em diferentes níveis, bem como as suas múltiplas interdependências” (BARROSO & AFONSO, 2011, p.11). A ação pública não contribui apenas para “a mudança social, a resolução de conflitos e ajustamentos entre os diferentes grupos e interesses, mas visa igualmente a partilha de recursos” (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007, p. 17). Este relacionamento entre os vários atores situados em vários domínios de influência, é de suma importância para o estudo das políticas públicas.

No caso específico da educação de Macau, os atores participantes no processo político podem ser coligados em quatro áreas de ação: político (chefe do executivo, secretário para os assuntos sociais e cultura), técnico-científico (“especialistas” do ETARC–PISA-Macau), administrativo (DSEJ), e praxeológico (“escolas” e professores) (BARROSO, 2000 [1997], p.134). A ação entre estes domínios é atravessada por princípios de horizontalidade e de circularidade (COMMAILLE, 2004), apesar de serem mobilizados nos discursos retóricos dos governantes e no imaginário dos governados princípios de verticalidade e de linearidade (BARROSO, 2000 [1997], p.135).

Apesar de existirem vários modelos de análise das políticas públicas (KNOEPFEL, LARRUE, & VARONE, 2006, pp.31-35; LASCOUMES & LE GALÈS, 2007; MENY & THOENING, 1992), para examinarmos o PISA enquanto produtor de conhecimento, e a sua influência nas ações dos atores que participam na educação, seguimos o modelo

de Hassenteufel (2008) que caracteriza uma política pública a partir dos seus fundamentos, dos instrumentos de ação e do público destinatário.

A política pública, enquanto campo do conhecimento, procura, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” fazer a análise dessa ação (variável independente) e apresentar alternativas de mudança dessas ações (variável dependente). A enunciação de políticas públicas apresenta-se na fase em que os governos exprimem os seus propósitos e programas eleitorais em projetos e ações que irão produzir resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

3.1. A OCDE NA EDUCAÇÃO MUNDIAL

A 16 de abril de 1948, depois de terminada a II Guerra Mundial, foi criada a *Organização Europeia de Cooperação Económica* (OECE) com o objetivo de planear a reconstrução e o desenvolvimento económico dos Estados-Membros signatários do Pacto de Bruxelas com os recursos oriundos dos empréstimos concedidos pelo Plano Marshall, contando com a conhecida mais do que generosa colaboração financeira dos Estados Unidos da América (EUA) para a recuperação da economia dos seus países aliados europeus. Esta Organização, antecessora da atual OCDE, contava com a participação de 18 Estados-Membros: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia e Alemanha Ocidental. A seguir, a 14 de dezembro de 1960, os membros da OECE assinaram com os EUA e o Canadá uma nova Convenção que criou formalmente o projeto da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico* – OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD), assim substituindo a anterior plataforma em OECE. Esta novel Convenção entrou em vigor a 3 de setembro de 1961, data em que a OCDE foi oficialmente fundada e entrou em funcionamento. Atualmente, a Organização integra um total de 36 Estados-Membros, e encontra-se a correr processos para a adesão de mais alguns Estados que querem fazer parte integrante da OCDE. Com um orçamento de 374 milhões de euros, sediada em Paris, a organização conta com os seguintes membros por ordem alfabética: Alemanha (27 de setembro de 1961); Austrália

(membro desde 7 de junho de 1971); Áustria (29 de setembro de 1961); Bélgica (13 de setembro de 1961); Canadá (10 de abril de 1961); Chile (7 de maio de 2010); Coreia do Sul (12 de dezembro de 1996); Dinamarca (30 de maio de 1961); Eslováquia (14 de dezembro de 2000); Eslovénia (21 de julho de 2010); Espanha (3 de agosto de 1961); Estados Unidos da América (12 de abril de 1961); Estónia (9 de dezembro de 2010); Finlândia (28 de janeiro de 1969); França (7 de agosto de 1961); Grécia (27 de setembro de 1961); Holanda (13 de novembro de 1961); Hungria (7 de maio de 1996); Irlanda (17 de agosto de 1961); Islândia (5 de junho de 1961); Israel (7 de setembro de 2010); Itália (29 de março de 1962); Japão (28 de abril de 1964); Letónia (1 de julho de 2016); Lituânia (5 de julho de 2018); Luxemburgo (7 de dezembro de 1961); México (18 de maio de 1994); Nova Zelândia (29 de maio de 1973); Noruega (4 de julho de 1961); Polónia (22 de novembro de 1996); Portugal (4 de agosto de 1961); Reino Unido (2 de maio de 1961); República Checa (21 de dezembro de 1995); Suécia (28 de setembro de 1961); Suíça (28 de setembro de 1961); Turquia (2 de agosto de 1961). Trata-se, portanto, de uma geografia política e internacional especialmente interessante que, apesar da maioria de países europeus, sobrepõe a União Europeia, a OTAN (ou NATO), estendendo-se até à Ásia-Pacífico com a presença da Coreia do Sul, do Japão, da Austrália e da Nova Zelândia, mas chegando também a esse outro Pacífico latino-americano com o México. Uma geografia curiosa que não se pode completamente reduzir a ideias gerais como a de países ocidentais ou à noção mais económica com envasamento nos estudos de relações internacionais de *Norte* desenvolvido e industrializado.

Fundada, assim, originalmente para coordenar a aplicação do Plano Marshall no auxílio à reconstrução da Europa e promover a cooperação entre os seus países, a OCDE define-se a si própria como um fórum único das nações industrializadas ou desenvolvidas no âmbito da política económica e social, reunindo formalmente representantes dos Estados-Membros como embaixadores (PAPADOPOULOS, 1994). Não se trata, assim, de organização dirigida aos países pobres ou em desenvolvimento nem especialmente centrada na investigação e formação de pensamento e ação em estudos de desenvolvimento. A sua principal ação é a da produção de análises, estudos e previsões no âmbito das políticas económicas e sociais, estendendo-se dos sistemas

de fiscalidade ao comércio internacional, passando ainda pelo ambiente, energia, agricultura e educação.

A OCDE tem por objetivo instrumental promover a ação conjunta de países comprometidos com a democracia e a economia de mercado em todo o mundo, por forma a apoiar o desenvolvimento económico sustentável, bem como incrementar o emprego, melhorar as condições de vida dos povos, manter a estabilidade financeira, apoiar o desenvolvimento económico dos países membros e contribuir para o crescimento do comércio mundial (OCDE, 2012, p.2). A Organização presta apoio com vista a um crescimento económico e duradouro, realizando a maior expansão possível da economia, do emprego e da qualidade de vida dos países membros, mantendo a sua saúde financeira e contribuindo consequentemente para o desenvolvimento equilibrado da economia mundial. Contribui em estudos e análises para uma desejada expansão económica saudável não só dos seus países membros, mas também de outras nações não-membros, favorecendo a expansão do comércio internacional apoiada numa base não discriminatória.

Apesar de se tratar de uma organização internacional (OI) maiormente vocacionada para intervir pelo estudo, análise e propostas na vida económica, a OCDE tem vindo a realizar intervenções cada vez mais importantes na política educacional. Essas práticas passaram inicialmente pela elaboração de instrumentos de apoio aos Estados, nomeadamente nos seus projetos de expansão de sistemas económicos e sociais através da elaboração de instrumentos de monitorização, acompanhamento, vigilância, controle, supervisão, fiscalização, auditoria e aconselhamento da qualidade e da eficácia desses sistemas no desenvolvimento de forças de trabalho passíveis de responder às necessidades do mercado (CARVALHO, 2009, p.1015).

Nesta ordem geral, na *Convenção Internacional* que criou a organização não encontramos qualquer referência imediata a ação ou interesse da OCDE pelas políticas educativas globais ou dos seus Estados-membros. Contudo, a adoção do conceito de capital humano mobiliza sequentemente a importância da questão educativa na análise das políticas públicas relativas ao desenvolvimento económico e social. Daí que alguns autores sejam de opinião que a intervenção da OCDE nos domínios das políticas educativas se concretiza exclusivamente pela sua dimensão de instrumento de política económica (HENRY *et al.*, 2001; STOER, 2002; ANTUNES, 2007). Para outros

autores (DALE, 2004, 2008), a Organização foi mesmo importante na criação de uma agenda globalmente estruturada para a educação, (LINGARD & GREK, 2007) na progressiva construção do *campo* das políticas educacionais globais, e

estabeleceu-se como uma espécie de 'eminência parda' da política educacional dos países industrializados (...) e reclama para si própria um papel central na recolha, processamento, classificação, análise e divulgação da informação relevante nas políticas educacionais - o controle extensivo da informação em educação (RINNE *et al.*, 2004, p.455).

Esse papel de “eminência parda”, inicia-se com os estudos internacionais de avaliação comparada do rendimento dos aprendentes, reportados, segundo alguns autores, à década de 1950, e relacionados com trabalho agregado de diversas instituições, e que contou com o "patrocínio" da UNESCO (BOTTANI, 2006; MORGAN, 2007). Desse empenhamento resultou um primeiro estudo (FOSHAY, 1962), e dele brotou, em 1961, a IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) que ao longo de cerca de 30 anos veio a ocupar um lugar central no campo dos estudos internacionais sobre o desempenho dos estudantes em diversas áreas, mas com mais regularidade nas da matemática, da leitura e das ciências (HUSEN & POSTLETHWAITE, 1996; POSTLETHWAITE, 1999; BOTTANI, 2006; MONS, 2007; MORGAN, 2007; CARVALHO, 2009).

A OCDE tem tido um papel na evolução da economia e na educação, enquanto atriz política, pois procurou um nicho no pós-Guerra Fria, dentro da globalização do mundo, superiorizar-se em relação a outras OI's e agências supranacionais (RINNE, KALLO & HOKKA, 2004). Consequentemente, tem vindo a desenvolver alianças com outras OI's, como a UNESCO, a União Europeia e o Banco Mundial, com o objetivo de promover preferências políticas.

A Organização não recorre a instrumentos legais ou financeiros, mas sim à "construção de consensos" e à "pressão pelos pares" (RINNE, KALLO & HOKKA, 2004, pp.455-6). Tal desiderato é alcançado através de uma governança pela "coordenação", reunindo atores diversos em iniciativas comuns, como debates ou projetos, voltados para a "formação de opinião", através de um trabalho de produção de conceções e de princípios, de padrões e de conceitos, que lhe possibilita influenciar os discursos nacionais na área educativa (LEUZE, MARTENS & RUSCONI, 2007). Recorre às

práticas de uma regulação política *soft* onde se destacam a construção de regras, a monitorização e a construção de agendas para as políticas (JACOBSON & SAHLIN-ANDERSOS, 2006; MAHON & MCBRIDE, 2008). Práticas que se observam através da atividade inquisitiva - onde os Estados participantes se dispõem a mostra-se aos outros e a submeterem-se a avaliações, auditorias e *rankings* - e reflexiva -, onde as estruturas e os processos de intervenção dos Estados são debatidos por especialistas conduzindo à fixação de padrões, onde são propostos modelos inovadores (CARVALHO, 2009).

Através das estatísticas, relatórios e estudos, a OCDE conseguiu alcançar uma marca de sucesso que a maioria dos atores políticos e investigadores considera indisputável. As recomendações políticas desta organização são aceites como válidas pelos políticos e académicos da mesma forma, "(...) sem que o autor veja alguma necessidade para além da marca 'OCDE' que justifique o carácter autoritário do conhecimento por lá contido" (PORTER & WEBB, 2004, p.7).

Os indicadores da educação foram tomados como dados adquiridos (MARTEN, 2007), apesar das várias exigências para a sua contextualização, e das várias interpretações que são apontadas (NÓVOA & YARIV-MARSHAL, 2003).

O trabalho da organização na área da educação tem vindo a tornar-se extremamente importante, sendo entendido como uma vantagem comparativa central das economias nacionais face à globalização. A organização preencheu este nicho, no âmbito das políticas de educação, em função do seu trabalho, quer no que concerne aos indicadores que produz, quer, especificamente, através do PISA. Estes fatores têm contribuído para um reconhecimento internacional da crescente importância do trabalho da OCDE na área da educação, para o seu gigantesco contributo no campo global da política educacional, e ainda para a sua evolução e crescimento como "atriz" política global.

Já antes, na década de 1990, assistiu-se à relativização do papel do Estado nos processos de planeamento e execução das ações políticas que passaram a incluir diversos atores e instâncias interessadas na melhoria dos serviços públicos, mormente na educação. A OCDE assumiu então o papel principal no desenvolvimento de estratégias de governança que compelem os governos de todo o mundo a assumirem novas conceções de educação e, a partir delas, prestarem contas de conhecimentos, competências e

habilidades revelados pelos aprendentes escolarizados (AFONSO & COSTA, 2009, p.1040).

3.2. O PISA

Atenta a necessidade de criar um instrumento que permitisse avaliar as competências realmente demonstradas pelos aprendentes e que permitisse a comparação dos seus resultados a uma escala global, a OCDE estudou, preparou e propôs-se construir o seu sistema próprio de avaliação de competências dos alunos, concretizado, já o sabemos, com o nome em feliz acrónimo de *Programme for International Student Achievement* - PISA. Ao apresentar um programa que se queria inovador, a OCDE sublinhava noções sempre aplaudidas de compromisso, cooperação e acordo internacionais:

O PISA representa um compromisso dos governos na monitorização dos resultados dos sistemas educativos através da medição do aproveitamento dos alunos de forma regular e com uma matriz comum internacionalmente acordada. Tal visa providenciar uma nova base para o diálogo na definição de políticas e para a cooperação na formulação e implementação de objectivos educativos de forma que reflecta a avaliação das capacidades que são necessárias à vida adulta (OCDE, 2009, p.9).

Conhecemos já o progressivo alargamento dos participantes nos exames trienais do PISA desde o seu lançamento em 2000 até se chegar em 2018 ao impressionante total de 83 países e regiões/economias que, em geografia política, sobrepuja, mais do que duplicando, o número de membros da OCDE para se estender por todos os continentes. É verdade que o programa ainda não chega à maior parte dos países em desenvolvimento na África, na América Latina e na Ásia, e quando, por vezes, chega, alguns países têm participações de tal forma muito abaixo da média do programa que não voltam a repetir uma experiência com grande exposição mediática global: o Panamá, Trindade e Tobago, Quirguistão, Azerbaijão e Dubai (EAU) enviaram os seus estudantes para os exames do PISA 2009, mas já não participaram no PISA 2012. Já sabemos que a OCDE não é organização internacional para qualquer modalidade, educativa ou outra, de cooperação para o desenvolvimento. Seja como for, o aumento de participantes não-membros da OCDE, mostra o crescente interesse pelo PISA, quase

pela “marca”, em todas as geografias e traduz um crescimento da influência da organização como “mediador internacional do conhecimento” em educação (HENRY *et al.*, 2001, p.84), assumindo-se progressivamente como ponto de referência qualificado, estável e credível para a monitorização dos sistemas educativos à escala internacional (OCDE, 2007, p.17).

Muitos dos participantes no PISA, especialmente os mais recentes que são economias emergentes, procuram em rigor neste instrumento muito mais do que avaliação e sugestões de desenvolvimento educativo, encarando também o programa como aferição da qualidade e quantidade do capital humano do país, indiciando o nível de competitividade das suas economias em contexto global. O programa da OCDE passou, assim, de mero instrumento de avaliação educativo de um pequeno segmento da população estudantil para se procurar como prémio de novas proezas económicas na circulação em globalizações. Por conseguinte, a ação da OCDE no domínio da educação deslocou-se de uma intervenção originalmente pensada, ainda pelos finais da década de 1990, para o desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planeamento educacional, seguindo depois para uma dinâmica associada à propagação de instrumentos de avaliação, controle e classificação da qualidade e da eficácia dos sistemas educativos (PEREIRA, 2016). As ideias subjacentes a esta prática parecem estar relacionadas com a gestão ou mesmo governação da educação enquanto fator gerador de vantagens na competição global, nomeadamente sopesando a aptidão dos sistemas educativos em produzirem uma força de trabalho mais eficaz e atualizada, mais apta a responder eficientemente às necessidades dinâmicas dos mercados de trabalho no século XXI. Uma espécie de especialização naturalmente ligada à progressiva ampliação de todos os tipos de retóricas sobre a noção de “governação global”, convocando entre globalizações e utopias a ideia de que é possível e necessário compartilhar legislações, jurisdições e políticas através de instituições assumidamente transnacionais e globais (WEISS & WILKINSON, 2018, pp.6-7).

A primeira edição do programa ocorreu em 2000, passando a repetir-se, consecutivamente, de três em três anos. Ao longo destas 7 edições, o número de países e economias participantes tem vindo a aumentar, tendo-se verificado apenas uma pequena diminuição em 2012.

Na última edição, em 2018, verificou-se um aumento substancial de participantes, somando um total de 83 países/economias. O aumento deveu-se, essencialmente, à participação de países não membros da OCDE. Em 2015, participaram 35 países membros da Organização e 35 países parceiros, no PISA 2012 (incluindo Vietname, Chipre, Costa Rica, Emirados Árabes Unidos e Malásia), 65 países – total que leva em conta algumas economias, como Hong Kong, Macau, Shangai e Taiwan. Outros países participaram da edição do PISA 2009, mas não participaram da edição do PISA 2012, como o Panamá, Trinidad e Tobago, Quirguistão, Azerbaijão e Dubai (EAU). O aumento de participantes não membros da OCDE, mostra o crescente interesse pelo PISA em todos os continentes do mundo, e traduz um crescimento da influência da organização como "mediador internacional do conhecimento" em educação (HENRY, *et al.*, 2001, p.84), assumindo-se como ponto de referência estável para a monitorização dos sistemas educativos à escala internacional (OCDE, 2007, pp.1 e 17).

Devido, sobretudo, à globalização da economia, estas aferições da qualidade e quantidade do capital humano do país, tornaram-se indicadores da conjetura da competitividade da economia americana dentro da global. O instrumento da OCDE tornou-se atrativo para muitos países membros e não membros da organização, promovendo a reorganização da política educacional, devido, sobretudo, à influência das políticas económicas.

Por conseguinte, a ação da OCDE no domínio da educação, deslocou-se de uma intervenção centrada no desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planeamento educacional, para uma dinâmica associada à propagação de instrumentos de apoio vigilância, controle e fiscalização da qualidade e da eficácia dos sistemas educativos (PEREIRA, 2016). As ideias subjacentes a esta prática, parecem estar relacionadas com o governo da educação enquanto fator gerador de vantagens na competição global, e a aptidão dos sistemas educativos produzirem uma força de trabalho mais eficaz e atual, mais apta a responder eficientemente às necessidades do mercado de trabalho do presente século. E é a partir de um cenário que toma em linha de conta o campo educacional como parte integrante de uma sociedade fundada no conhecimento que a OCDE preconiza inquirir e promover o desenvolvimento das competências dos aprendentes, através do PISA, nos vários países/economias participantes.

A partir de 2000, o PISA passou a realizar continuamente, de 3 em 3 anos, amostras nacionais aos aprendentes com 15 anos de idade, por forma a medir o seu desempenho em leitura, matemática e ciências, testando os seus conhecimentos em "situações de vida real", e não sobre as competências curriculares como acontecia com outros testes internacionais antes realizados.

Com o PISA, consolida-se a produção de dados como mecanismo de *governance*, reforça-se a sua abordagem na definição de *standards* e *benchmarks*, acentua-se uma estratégia que vai para além da vigilância de execução e da coordenação de atividades e inclui já funções de prescrição de comportamento. Estes mecanismos reforçam muito a influência da OCDE na construção das políticas públicas de educação dos países, e acentuam os processos de convergência (HOLZINGER & KNILL, 2005).

A OCDE, como vimos, é uma instituição que tem influenciado significativamente as políticas públicas de educação, assumindo um papel chave na sua internacionalização ou transnacionalização, na regulação, transferência, difusão ou convergência.

Com o aparecimento do PISA, a capacidade de ação de influência da organização aumentou. A OCDE, para além da recolha de dados nos diversos países, passou a definir o *output* educativo e a produzir diretamente os seus dados, possibilitando que a sua ação se desenvolva de forma global, mormente na definição de um paradigma, na construção dos instrumentos, na recolha e tratamento dos dados, e na formulação das conclusões, comparações, recomendações e orientações de política.

Os estudos empíricos, sobre a influência deste programa nas políticas de educação dos países/economias participantes, permitiu a sua divulgação e incremento, possibilitando a comparação entre os vários países (RINNE, 2008; GREK, 2009; BAIRD *et al.*, 2011; BIEBER & MARTENS, 2011; DOBBINS & MARTENS, 2011; PONS, 2011; BREAKSPEAR, 2012).

O dossiê sobre o PISA, publicado na Revista Sísifo, sob o título "O PISA e as políticas Públicas de Educação" (CARVALHO, 2009), examina a circulação e uso do instrumento de avaliação internacional em diferentes cenários europeus, como sejam a Bélgica (comunidade francófona), Escócia, França, Hungria, Portugal e Roménia.

Abordando a receção e uso do PISA na comunidade francesa da Bélgica, Mangez e Cattonar (2009) defendem a tese de que o instrumento da OCDE subsiste enquanto dispositivo de suporte político, ferramenta de vigilância/fiscalização que opera de uma

forma que leva a que os reguladores sejam, também eles, regulados. E, desde modo, o Estado avaliador passa também a ser avaliado.

As avaliações internacionais vieram redimensionar a questão dos indicadores dos resultados escolares, centrando-a nas competências desenvolvidas, com consequências no próprio conceito de equidade, cada vez com maior impacto na investigação e nas políticas públicas de educação dos diversos países (BREAKSPEAR, 2012).

A mobilização dos resultados do PISA nos processos de legitimação das políticas educativas, e na construção da "retórica governamental" em Portugal, problematizam a hipótese de existência de novas configurações nos processos de criação e implementação de políticas educacionais (AFONSO & COSTA, 2009).

Como mostramos no capítulo anterior, os estudos à volta da influência do PISA têm vindo a debruçar-se sobre a receção do instrumento enquanto mecanismo participante nos processos de regulação política e social dos sistemas educativos (CARVALHO, 2009), como um analisador da intervenção da OCDE na regulação transnacional (BARROSO, 2005), como instrumento de "comparação dos Estados" (MARTENS, 2007, p.40), a sua legitimação, informação e idealização, enquanto propósitos que acompanham a receção e o uso do instrumento internacional de avaliação (COSTA, 2016), o seu papel na formação dos discursos, políticas e práticas educacionais hegemónicas (XAVIER BONAL & AINA TARABINI, 2013), os seus efeitos nos debates sobre educação na Suécia e na Alemanha (RINGARD & ROTHLAND, 2010), a sua receção na Hungria e na Roménia (ESZTER *et al.*, 2012), a análise do papel dos atores nacionais na sua produção (GREK, 2012), a sua governança através dos números, o "efeito PISA" - *PISA effect* - na Europa (GREK, 2009), as suas relações com as políticas públicas, referindo-se ao caso da Alemanha (ERTL, 2006), ou mesmo a sua influência enquanto instrumento de regulação "soft", nas políticas para a educação.

3.3. A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos tópicos que tem marcado a agenda da investigação em educação diz respeito às mudanças de sentido das políticas educativas. Para compreender o novo desenho de regulação concebido nas últimas décadas, é necessário situá-lo no contexto

socioeconómico e político no qual ele é programado e ganha materialidade. Tomamos em linha de conta que a natureza e o conteúdo assumidos pela regulação, nesse novo contexto, decorrem da crise do paradigma de acumulação capitalista sustentada nas teses do keynesianismo/fordismo que se inicia no final da década de 1960 e ganha maior destaque a partir dos anos de 1970.

A crise do capitalismo, no final do século XX, reivindica a formulação de estratégias políticas e económicas por forma a superá-la. Para conceber uma estrutura apta a reorganizar uma nova fase do capitalismo - capitalismo global -, o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva, desenvolvem ações articuladas para colocarem em prática as novas soluções para colmatar e ultrapassar, definitivamente, a situação de crise do capitalismo. Os neoliberais defendem a necessidade de providenciar reformas em todas as áreas, redimensionar o papel do Estado e reduzir os gastos públicos na área social. Este movimento vai-se consolidar no contexto das transformações económicas à escala global, durante o final dos anos de 1970 a 1980, décadas marcadas por uma profunda crise económica no mundo capitalista e pela crise socialista na Alemanha e na União Soviética. As derrocadas das economias socialistas ocorrem sob uma forte intervenção do Estado, assim como a crise das economias de países de orientação social-democrata, os quais, após a segunda Guerra Mundial, defenderam um maior controlo do Estado sobre o mercado, contribuíram, de forma acentuada, para o fortalecimento das teorias que atribuíam ao mercado papel crucial na regulação das relações económicas e sociais. A privatização e a desregulação, combinadas com a competição, eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos. Donde, "(...) o Estado neoliberal deve (...) buscar reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem a sua posição competitiva como entidade diante de outros estados no mercado global" (HARVEY, 2008, p.76).

Nesta nova era da globalização neoliberal, o Estado-nação perde importância, novos espaços são desenhados, novas redes de poder são articuladas, novas racionalizações são concebidas, novas dialéticas nascem - o nacional, o regional e o local são colocados ao serviço do novo modelo económico global transnacional e transcultural.

Historicamente, a regulação económica é entendida como necessária para ordenar as relações de mercado com vista a corrigir as imperfeições próprias desse mecanismo e

acautelar a possibilidade de uma situação de entropia que provoque uma crise de efeitos prolongados.

Atualmente, nesta fase de desenvolvimento do capitalismo, foram engendradas as condições propícias para a elaboração de uma agenda global para a educação, sob o gerenciamento de organizações bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, tendo como argumento a necessidade de (re)orientar a definição de política educacional.

Neste contexto, são ajustadas novas bases conceituais para orientar a formulação das políticas educacionais. Daí que a influência das ideias neoliberais, esteja presente nas múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, e através de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de 'encorajamento do mercado' (BARROSO, 2005). Este "(...) 'encorajamento do mercado' traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente económica (globalização); na importação de valores (competição, concorrência, excelência, etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a 'modernização' do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização." (BARROSO, 2005, p.741).

Concluída esta primeira abordagem, cumpre-nos, seguidamente, enunciar um modelo interpretativo do conceito de regulação, dos modos de regulação em geral, e do conceito de governância.

3.4. REGULAÇÃO E GOVERNÂNCIA

A regulação é “o conjunto de acções decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as acções e as interações dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade” (MAROY & DUPRIEZ, 2000), é um processo ativo de produção de regras de jogo que compreende não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento, pela diversidade de estratégias e acções dos vários atores (REYNAUD, 1997; 2003). São "(...) os modos de orientação, de coordenação e controlo dos sistemas educativos (...)", como " (...) um processo de

produção de regras de orientação dos actores, mas também, a apropriação situada e contingente dessas regras e a sua transformação pelos actores dotados de uma margem de acção" (DUTERQ & VAN ZANTEN, 2001, pp.5-6).

A regulação traduz-se nos modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores, e o modo como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam (BARROSO, 2013). O termo regulação é associado "(...) ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização". (BARROSO, 2005, p.732). A sua mobilização reforça a "(...) imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma 'nova administração pública' que substitui um controlo direto e 'a priori' sobre os processos, por um controlo remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados" (BARROSO, 2005, p.732). A regulação é entendida como um modo de controlo que não é realizado sobre os processos, mas sobre os resultados.

Neste contexto, podemos analisar os diversos modos de regulação das políticas públicas a partir dos níveis transnacional, nacional, (BARROSO, 2006, p.44), central, intermédio e local (BARROSO, 2005, p.731). Atenta a multiplicidade de fontes, domínios de influência, racionalidades, lógicas, interesses e estratégias, a regulação do sistema educativo é "(...) um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre a acção dos 'regulados', uma vez que a diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político" (BARROSO, 2005, p.64). Este fenómeno não deve ser designado de regulação, mas sim de multirregulação (BARROSO, 2003, 2005, 2006, 2009), em virtude de ser, um "(...) processo complexo de vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes actores, em diferentes níveis" (BARROSO, 2013, p.19).

A regulação não é apenas a produção das regras, mas inclui também a sua apropriação e ajustamento. Os atores locais, destinatários das regras mas também seus aplicadores, interpretam-nas, de certa forma apropriam-se e procedem aos ajustamentos que entendem mais adequados de acordo com as situações em concreto.

O conceito regulação tem uma natureza polissémica, de acordo com o quadro teórico, disciplinar e linguístico, em que o seu debate se inscreve (BARROSO, 2005). Este

conceito não está apenas presente nas análises aos sistemas físicos e biológicos, como também nas análises aos sistemas sociais. Existem três aceções: a) a regulação sistémica, como conjunto de ações ou retroações que contribuem para o equilíbrio e garantia de um correto funcionamento do sistema; b) a regulação institucional, enquanto um conjunto de regras, convenções e mecanismos de controlo exercidos por uma determinada autoridade; c) a regulação como ato de produção de "regras de jogo" num dado campo de ação (DUPRIEZ & MAROY, 2003, p.378).

A 'regulação institucional, normativa e de controlo', e a 'regulação situacional, ativa e autónoma', constituem um processo múltiplo, complexo e compósito que compreende uma regulação institucional (coordenação, orientação, pilotagem, controlo e (re)ajustamento por parte dos atores com autoridade educativa), e uma regulação social (apropriação, negociação, confronto, contingência) dos elementos constitutivos e estruturantes do sistema educativo, das políticas, das ações e das práticas educativas (BARROSO, 2005, 2006).

Esta dimensão corresponde a uma configuração institucional onde determinados modelos de governância educativa esbatem interações determinantes na estrutura, na dinâmica e nos resultados de um enorme elenco e múltiplo processo de regulação. O carácter sistémico e compósito da regulação transnacional, nacional e local, é reforçado através de efeitos de contaminação, hibridismo e mosaico (BARROSO, 2013).

Os "(...) modos e mecanismos de regulação (...) que (...) visam assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a mudança sustentada dos sistemas sociais (...), assentam (...) na acção individual e colectiva dos actores, (...) tendem a integrar-se em (...) sistemas de regulações múltiplas, nem sempre convergentes com o mesmo propósito, nem consensuais em relação aos meios, em que o estado é uma entre várias fontes de regulação." (BARROSO, 2013, pp.43-44). Estes mecanismos de regulação, no âmbito de qualquer sistema educativo, pertencente a um qualquer sistema social, despertam inter-relações entre os diversos agentes e atores educativos que prosseguem como finalidade a educação e a formação. Todavia, os seus interesses, as suas estratégias e o seu posicionamento, acarretam processos de confrontação, negociação e compromisso que podem levar a assegurar o equilíbrio e a coerência do sistema, como conduzir à sua transformação. É este âmago sistémico, localizado no tempo e socialmente enraizado, que vincula a coordenação dos atores envolvidos no espaço educativo de uma

determinada dimensão institucional. A abordagem a esta dimensão institucional e autónoma da regulação, demonstra que os sistemas educativos estão sujeitos a um processo de orientação, coordenação e controlo que tem uma natureza múltipla e envolve uma razoável complexidade. A regulação da educação envolve uma diversidade de fontes, mecanismos, tipos, objetos e atores e tanto gera ajustamentos e ordem, como contradições e desordem (BARROSO, 2003; MAROY, 2004). As estratégias e as lógicas de ação dos diversos atores educativos devem estar presentes para a compreensão e análise dos resultados da coordenação da educação, quer em termos comportamentais individuais, quer em termos do próprio conjunto sistémico. A regulação autónoma "(...) resulta do livre jogo de actores no próprio contexto de acção, traduz-se na construção 'a posteriori' de novas racionalidades que, por um lado, adaptam ou substituem as racionalidades 'a priori' das normas emanadas das autoridades centrais e por outro lado, produzem novas orientações adaptadas às opções estratégicas dos actores e às condições específicas do seu terreno de aplicação". (BARROSO, AFONSO, PINHAL e VISEU, 2003, p.72).

Em suma, a regulação da educação corresponde a um sistema de multirregulações, em resultado do processo compósito de ajustamento e reajustamento dos comportamentos dos diferentes atores, face à natureza das normas e das regras político-sociais, ao grau e modalidades de estruturação do sistema educativo, e à coerência, disputas e tensões nele presentes.

3.5. REGULAÇÃO TRANSNACIONAL, NACIONAL E LOCAL

A regulação transnacional é constituída pelos discursos, pelas normas, por toda a massa de informação que circula em vários fóruns e que é vista pelos decisores políticos nacionais como uma forma, um meio, de legitimarem as suas próprias políticas (BARROSO, 2013). É um processo de "externalização" onde os vários atores tomam as propostas e projetos, como uma legitimação daquilo que se propõem fazer. A transnacionalização é como uma "contaminação", como uma "virose" (BARROSO, 2013) de políticas que circulam no espaço global e que podemos encontrar em todos os países, seja qual for o seu regime político, seja qual for o continente em que se situe. Este processo ocorre como um "empréstimo" de políticas, e corresponde ao já referido

processo de "externalização" que é a justificação das medidas adotadas lá fora e daquilo que se quer fazer cá dentro. Estes processos conduzem a uma convergência de políticas educativas à escala global e à sua normalização. Este processo de 'externalização', como já vimos anteriormente, também identificado como empréstimo de políticas - *educational borrowing* - (STEINER-KHAMSI, 2002) ou de contaminação (BARROSO, 2003, 2005), corresponde a uma transferência, do centro para a periferia, à escala mundial, de conceitos, políticas e medidas educativas que configuram um modo de regulação transnacional da educação (BARROSO, 2003 e 2005).

A regulação transnacional, abrange as "(...) situações de enquadramento numa sociedade mundial das políticas educativas decorrentes de estados-nação (...)" transparece como principal tendência a valorização de uma incumbência da "(...) educação para a sociedade performativa" (CORTESÃO & STOER, 2001, p.384).

Vários estudos empíricos têm vindo a confirmar a existência de uma certa convergência na evolução dos modos de regulação pós-burocráticos e na adoção de novos modelos de governância, denominados também de "Quase-Mercados" educativos, e de 'Estado Avaliador' (GREEN, WOLF & LENEY, 1999; BROWN, GREEN & LAUDER, 2001; LESSARD, BRESSARD & LUSIGNAN, 2002; NÓVOA & LAWN, 2002; ASTIZ, WISEMAN & BAKER, 2002; LAWN & LINGARD, 2002; AFONSO, 2003; MAROY, 2004).

O processo de transnacionalização é consequência de um jogo de escalas múltiplas onde o global e o local não são mediadas, necessariamente, pelo Estado, como se posicionassem em escalas hierarquizadas (SASKIA SASSEN, 2003). E é dentro deste processo global que ocorre o "efeito de mimetismo das políticas", susceptível de configurar uma 'convergência' na alteração dos modos de regulação dos sistemas educativos nacionais que traduz, em si mesma (...) um processo de 'regulação transnacional' (BARROSO, 2006, p.48). Este efeito está diretamente relacionado com o 'efeito de globalização', referido por vários autores, que entendem existir uma forte influência das instâncias internacionais, mormente através da difusão do conhecimento, que provoca um efeito de mimetismo (BARROSO, 2013) sobre as dinâmicas políticas. Estas expressões 'mimetismo', "empréstimo de políticas educativas" ou de 'contaminação', Andy Green (2001, p.17) designa de 'nacionalismo metodológico'.

A influência das redes de 'globalização', na formulação das políticas educativas, provoca um processo de transnacionalização, (MEYER, BOLI, THOMAS & RAMIREZ, 1997), as instituições do Estado-nação são modeladas por uma cultura educacional comum, construída através de processos de isomorfismo. As políticas nacionais não são meras interpretações de normas, ideologias e culturas universais comuns, são, primordialmente, estruturadas pela natureza e dinâmica dos sistemas socioeconómicos, configurando uma agenda globalmente desenhada para a educação. Os mecanismos de efeito externo sobre as políticas nacionais são acompanhados de reinterpretações, enquadramento e mediação que, inelutavelmente, terão efeitos nos modos de regulação dos sistemas educativos nacionais (DALE, 2001).

A regulação transnacional, à semelhança da regulação supranacional, devido à influência da realidade multidimensional da globalização, das sugestões, e atuações de agências multilaterais, provocam reformas nos Estados, bem como influenciam o desempenho dos aparelhos político-administrativos. A adoção de processos regulatórios promovidos por organismos internacionais alteram as dinâmicas dos poderes públicos, principalmente nos sistemas de ensino, devido à argumentação da ineficiência do Estado e da necessidade da sua modernização. A educação nacional é conduzida pelas autoridades públicas, pelo Estado e sua administração, muitas vezes em parceria com outros atores, e cumpre-se através de normas, de leis, de decretos, mas também é arquitetada através de constrangimentos, e por intermédio da própria avaliação, a qual é, sem dúvida, um instrumento importantíssimo na regulação nacional (AFONSO, 2001).

Nas últimas décadas, tem-se vindo a observar uma certa mudança de regime a nível global. A valorização dos resultados e a busca da eficácia são privilegiados às regras do direito (MAROY, 2006, p.54). A racionalidade continua a ser tomada em linha de conta, mas ela é agora reduzida à racionalidade instrumental. Passámos então para um novo regime, de 'performatividade', onde o que importa são os resultados tangíveis, mensuráveis, justificáveis. O controlo '*a priori*', pelas normas, através da sua aplicação direta, é substituído pelo controlo '*a posteriori*', pelos resultados. A regulação passa a ser feita pelos instrumentos, "boas práticas", contratos, avaliação, etc.

A regulação pós-burocrática incorpora elementos conotados com o '*new public management*' (nova gestão pública), como 'a contratualização', '*benchmarking*', 'descentralização de competências', 'gestão pelos números', entre outros.

A microrregulação local ocorre através de um processo de decomposição da ação dos atores no terreno, e resulta da negociação e renegociação entre esses mesmos atores. É um complexo jogo estratégico de negociações e ações, e é através deste processo que as políticas se contextualizam, se recompõem e se transformam (BARROSO, 2013). Vários atores institucionais, mas também individuais, agrupados em grupos de interesses vários, atuam através de redes, quer formais, quer informais. Deste 'jogo', resulta como que um efeito 'mosaico', de interdependências, que se concretiza através da intervenção, ao nível local, de todos os atores.

No âmbito da nossa investigação, a palavra 'governância' corresponde à tradução portuguesa do inglês '*governance*', identificada em vários estudos económicos que assumem como referência os contributos pioneiros e os desenvolvimentos introduzidos no cerne da teoria económica de inspiração institucionalista. Os precursores no uso do vocábulo '*governance*' foram os novos institucionalistas, nomeadamente Ronald Coase num trabalho denominado '*The Nature of The Firm*', de 1937. Porém, este conceito passa a generalizar-se na análise dos modos de coordenação existentes ao nível dos sistemas sociais de produção, no quadro do pensamento institucionalista dissidente e mais amplo (HOLLINGWORTH & BOYER, 1997). A palavra tem como étimo o verbo latino '*gubernare*' e o significado remete para a palavra grega '*kubernân*'. Em inglês '*govern*', '*government*', '*governance*'. Na língua francesa '*gouverner*', '*gouvernement*', '*gouvernance*'. Em português, '*governar*', '*governo*', '*governação*', '*governança*'. Todos estes vocábulos remetem para o significado governamental, o qual não corresponde ao sentido atribuído ao vocábulo inglês '*governance*'. Daí termos optado pelo termo 'governância', apesar do mesmo não constar em dicionários da língua portuguesa. Esta decisão está relacionada com o fato de muitos autores portugueses, em múltiplos estudos científicos, recorrerem frequentemente ao termo 'governância'.

O conceito 'governança' ou '*governance*' emerge e apresenta-se como um novo paradigma da regulação social (JESSOP, 1998), como uma nova forma de governar, sustentada numa diferente relação entre o Estado, a sociedade e o mercado, apto a

superar o paradigma anterior, firmado no papel privilegiado do Estado, e a promover a ponte entre os diversos modos de regulação.

A governância é um modo de governo, um conjunto de regulações decorrentes do novo papel do Estado na condução da ação pública (DUTERCQ, 2000; 2005). A configuração estática e unitária do Estado tende para uma nova natureza policêntrica, expressando "(...) um conjunto de regulações parciais que revelam um mosaico de sistemas de governância sobrepostos." (CHEVALIER, 2003, p.216). Os modelos de governância participam no processo de regulação dos sistemas educativos, enquanto 'modelos teóricos e normativos' que incluem 'normas e valores e são instrumentos de interpretação da realidade e guias para a ação' (MAROY, 2004, p.35).

Alguns autores entendem a governância como um problema de eficácia da ação pública que tem de ser resolvido, e daí a necessidade de formação de regras que permitam um jogo mais eficaz dos atores e do mercado, para melhorar a eficácia das políticas públicas. Outros autores, mais próximos das teorias de economia política, entendem a governância como a articulação estabilizada de diferentes tipos de regulação, e é a partir da sua combinação que resultam os modos de governança dos vários setores, dos territórios e da sociedade. Le Galès (2004), por seu lado, vê a governança como um novo estilo de governo, caracterizado por um maior grau de cooperação e pela interação entre o Estado e os demais atores.

O termo governância, em alguma literatura, tem vindo a ser definido como o modo de coordenação dos diferentes tipos de arranjos institucionais presentes num dado sistema social de produção, Mercados, Hierarquias, Estado, Redes, Associações e Comunidades, cujas ordens relacionais configuram uma forma institucional dominante. Quer como paradigma científico, quer como referencial político, o termo governância afirma-se nos anos de 1990, surgindo como um potente motor de reformas ao nível de métodos de decisão e de ação coletiva. Face aos processos de "globalização", à emergência de novas categorias de atores (diversas organizações mundiais) e à integração económica de várias zonas e regiões do globo (ex: EU), impôs-se uma redefinição do lugar e do papel do Estado, cujas configurações possíveis confrontam a sua legitimidade e o seu tradicional princípio de soberania (CHEVALIER, 2003). No centro desta temática, geralmente, colocam-se dois cenários. O primeiro corresponde a uma conceção neoliberal, e o segundo remete para uma adaptação do Estado às novas

realidades. No primeiro caso, destaca-se a abordagem no sentido da redefinição da natureza e formas da intervenção pública, associada à ideia de “Estado Mínimo”, avançada por Robert Nozick (1974), e no sentido de “menos governo e mais governância”, associada aos desenvolvimentos da Nova Gestão Pública referidos, designadamente, por Osborne e Gaebler (1993). Em ambos os casos é valorizada uma dimensão descritiva e uma dimensão prescritiva, denominada 'good governance', alimentada e disseminada pelo Banco Mundial, FMI, OCDE e outras instâncias transnacionais, que, no quadro dos seus programas de ajustamento económico, definem os critérios de uma boa administração pública. No segundo caso, a governância assume um papel interativo e pluralista, e uma dimensão mais neutra. A governância surge associada ao papel desempenhado pelos governos na gestão, controle e orientação dos setores sociais, de acordo com a literatura das ciências políticas de origem alemã (MAYNTZ, 2000); inclui também as abordagens da busca do Estado na associação dos diferentes interesses sociais para a elaboração das escolhas coletivas.

A governância tem por objeto a coordenação política e socioeconómica, envolve atores diferenciados, mas próximos, processos de ajustamento/negociação/conflitos e a persecução duma finalidade comum. A governância, na perspectiva político-social, é o conjunto interativo de arranjos, estruturais ou procedimentais, destinados à resolução de problemas ou à criação de oportunidades sociais (KOOIMAN, 1993), “redes de auto-organização”, numa lógica mais situacional, de complexa e contínua interdependência entre agências, instituições e sistemas autónomos (RHODES, 1997).

O PISA criou um modo de governança epistémica global, estabelecendo um campo de política de educação e criou "o mundo como um espaço comensurável" (SELLAR & LINGARD, 2013, p.16). A governança epistemológica é entendida como uma combinação dos modos normativos e cognitivos de governança (WOODWARD'S, 2009): os modos normativos funcionam através de conjuntos de valores acordados (por exemplo, a necessidade de conhecimentos baseados em dados comparativos para a política), e os cognitivos funcionam através da articulação cooperativa de uma estratégia transnacional (por exemplo, propondo aumentar a qualidade e a equidade da educação por meio da procura de melhores práticas através de dados comparativos de desempenho). A governança epistemológica é fortalecida pela expansão do PISA em

escopo e escala, mas também pela criação de uma comunidade epistémica influenciada pelo instrumento (SELLAR & LINGARD, 2013).

Em síntese, as acentuadas alterações dos modos de regulação surgem associadas aos efeitos de 'contaminação', hibridismo e mosaico que reforçam o carácter sistémico e compósito da regulação institucional da educação. A heterogeneidade da regulação transnacional, nacional e local dos sistemas educativos faz-se acompanhar de ambiguidades, dubiedades, complementaridades e justaposições que precisam ser compreendidas no contexto de cada realidade política, económica e social.

3.6. MODOS, PROCESSOS E CORRENTES DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A regulação da educação envolve uma diversidade de fontes, mecanismos, tipos, objetos e atores e tanto gera ajustamentos e ordem, como contradições e desordem (BARROSO, 2003, MAROY, 2004). As regras, resultado do processo de produção das regras de jogo, correspondem a mecanismos decididos e executados por quem detém autoridade; envolvem, tradicionalmente, uma estrutura administrativa, burocrática e hierárquica e comportam diversos níveis de poder: central, nacional e local.

A regulação proveniente do Estado-nação corresponde ao nível hierárquico superior e tem sido a fonte central do processo de regulação. Tem como objeto a coordenação e controlo da ação coletiva, a conceção e planeamento do sistema educativo, a alocação de recursos, e a definição da oferta educativa, formativa, de currículos e avaliação.

Enquanto que Demailly (2001) identifica uma dimensão normativa e cognitiva da regulação, Barroso (2003; 2005; BARROSO, AFONSO, BAJOMI, BERKOVITS, IMRE e EROSS, 2002; MAROY, 2004), entende a regulação do sistema educativo como um sistema de regulações que designa por multirregulação, associado a um processo de regulação múltiplo e compósito. Os processos de confrontação e negociação, motivados pelos interesses, estratégias e lógicas de ação dos diversos atores educativos, ao funcionarem como uma espécie de “nós de rede” de um processo múltiplo de regulação, resultam numa recomposição dos objetivos definidos *a priori* e dos poderes em presença que levam a equilíbrios sempre conjunturais ou até à transformação do próprio sistema (BARROSO *et al.*, 2002, p. 73). A regulação da

educação resulta de um sistema de multirregulações, em resultado do processo compósito de ajustamento e reajustamento dos comportamentos dos diferentes atores, face à natureza das normas e das regras político-sociais, ao grau e às modalidades de estruturação do sistema educativo, e à coerência, disputas e tensões nele presentes. Enquanto que a governância da educação, corresponde ao conjunto de processos que envolvem formas ou arranjos institucionais, com características de hierarquia, proximidade e mudança, responsáveis pela coordenação de ordens relacionais diversas e parciais e que têm em vista a geração de dinâmicas coletivas e organizacionais.

A governância e a regulação, são ferramentas úteis para a análise dos processos de construção e reconstrução social da escola. Tanto ao nível do seu papel na integração e mobilidade social, como ao nível do desenvolvimento económico, a escola, ao institucionalizar-se, definiu uma estrutura e organização, passando a ter na sua disponibilidade mecanismos vários de coordenação, controlo e legitimidade.

A regulação burocrática-profissional, resultante da aliança entre o Estado e os professores, subjacente ao Estado Educador, era uma regulação “estática, burocrática e administrativa”, uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica” (BARROSO, 2000, p.64). O modo de regulação burocrático-profissional, pode ser identificado como um arranjo institucional, com a configuração dominante do Estado, com a missão de oferecer uma escolarização longa, complexa e progressivamente difundida a todas as classes sociais. A escola para todos e o mais unificada possível, que o Estado-Providência cimentou e massificou, no quadro do regime de acumulação fordista, traduz-se na relação entre a estrutura e organização dos sistemas educativos, e o papel assumido pelo Estado. O propósito da regulação burocrática-profissional, no auge do fordismo e do Estado-Providência, era providenciar para que os sistemas educativos, articulados com os sistemas produtivos, potencialmente gerassem o pleno emprego, a socialização e a seleção. O Estado atuava como Estado Educador, em nome da democratização social, baseado no princípio da igualdade de oportunidades; o insucesso escolar era combatido através de programas que supostamente reporiam a justiça social, via fiscalização do direito de acesso à escola (STOER, 2001). A “racionalidade pedagógica” e a “racionalidade administrativa”, representam dois diferentes modos de regulação que Barroso (2005) caracteriza da forma seguinte:

Uma regulação estatal de tipo burocrático e administrativo, onde a escola é vista como um serviço do Estado sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central direta (através do seu corpo de funcionários e inspetores) e mediatizada através do diretor da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos.

Uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como uma “organização profissional” com uma gestão de tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, onde o diretor exerce as funções mais como um líder pedagógico do que como um administrador delegado do poder central” (p. 426). A partir da década de 1980, opera-se então uma transição para modos de regulação pós-burocrático, “Quase”-Mercado, “Estado Avaliador”, com características diferentes do modelo antecedente. As principais tendências apontam no sentido “da regulação para a desregulação; da escola pública para as escolhas educacionais e para a competição entre escolas; das preocupações sociais para as preocupações com a economia e com a produtividade; da igualdade de oportunidades para a excelência; das necessidades educativas para as capacidades e para a seletividade” (AFONSO, 1998, p.96). As características diferenciadoras dos dois modos de regulação são as seguintes: normas e valores básicos valorizadores dos resultados; racionalidade com tendência a assumir uma natureza instrumental; estrutura hierárquica em evolução num sentido mais híbrido; coordenação e controlo baseado na conformidade com a lei, com as “boas práticas” e com a avaliação das práticas, processos e resultados educativos; a autonomia profissional não é garantia suficiente para assegurar a qualidade e valorização da participação dos utilizadores dos sistemas educativos (MAROY, 2004, p.51).

A influência das organizações internacionais (*governance*) nas políticas públicas de educação dos países, engloba as dimensões de coordenação, formação de opinião e instrumentos. A ação de coordenação refere-se à capacidade de providenciar meios para a organização e manipulação de procedimentos promotores de certas iniciativas, num determinado campo. Desta forma, as organizações internacionais podem fazer propostas e promover incentivos no âmbito de determinadas políticas e influenciar os processos através da direção, gestão ou acompanhamento de programas e projetos. A influência por formação de opinião refere-se à capacidade das organizações de despoletar e influenciar discursos nacionais no âmbito da política de educação, através do fornecimento de informação que inclui os conceitos e os modelos - criados e

desenvolvidos pela própria organização –, como esquemas de avaliação, propostas de medidas e mecanismos de *benchmarking*. A ação através dos instrumentos, é a capacidade das organizações promoverem decisões legais, acordos internacionais ou outros atos formais que influenciam as políticas nacionais. Esta ação depende da capacidade formal do mandato da organização. De entre as diversas organizações internacionais, a OCDE, apesar de não deter formalmente funções regulatórias, nem dispor de instrumentos de financiamento aos Estados, tem vindo, no entanto, a ter uma influência crescente em diversas áreas das políticas públicas de muitos países, designadamente na educação, sobretudo depois da divulgação dos resultados do PISA (MARTENS *et al.*, 2004).

Esta influência nos contextos políticos nacionais, traduz o modo “soft”, de governança exercida pela OCDE assente numa “*regulação leve baseada em consenso*” (MARCUSSEN, 2004, p.31), entendida no quadro dos novos modos de governação que se apoiam na gestão da informação supranacional (RINNE *et al.*, 2004, pp.455-456). O PISA é "(...) um recurso de governança para ambas as agências nacionais e as forças transnacionais da UE e da OCDE" (GREK, 2008).

Este quadro teórico-conceptual é de extrema importância para o nosso estudo por nos permitir identificar o papel que a OCDE desempenha na arena internacional, o seu contributo para o engendramento das políticas educativas, as razões apresentadas pelos vários países para aderirem e participarem no PISA, os efeitos, impactos e influências das avaliações internacionais nas políticas públicas, o modo como as políticas públicas são reguladas, e ainda nos possibilita determinar a influência e valor do conhecimento para a ação pública. Para este efeito, examinámos o trabalho da OCDE, nomeadamente através da influência do PISA que, enquanto instrumento de regulação *soft*, na produção e troca de conhecimento, coordena as ações dos vários atores e permite fixar os atores ao Programa, com base em relações de reciprocidade e de mútua influência.

Em suma, auscultámos o modo como a regulação ocorre, sublinhámos o conhecimento que é incorporado no instrumento de avaliação, identificámos onde o conhecimento é produzido e mobilizado, examinámos o conjunto de processos sociais de construção, de circulação e de tradução, que ocorrem entre diferentes níveis, e conferem características múltiplas e lhe dá uma natureza multidimensional.

Grosso modo, este processo teórico constitui a base conceptual para a compreensão do objeto de estudo. É a partir deste quadro teórico que podemos justificar (ou não...) a influência do PISA enquanto instrumento de regulação, produtor de conhecimento e ao mesmo tempo regulador das ações dos diversos atores que participam direta ou indiretamente na educação de Macau. Este mapeamento permite-nos ainda perceber as relações entre as OI's e as autoridades nacionais e regionais, de que forma a receção e uso do PISA surgem como um analisador dos efeitos - e dos limites dos efeitos - da regulação transnacional também no contexto de Macau, assim como nos permite perceber quais são os modos de pensar os sistemas educativos e qual o governo dos sistemas educativos que decorre da receção e uso do PISA no espaço público.

RELEMBRANDO OS EIXOS DE ANÁLISE E OS OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Após a recolha, tratamento e análise de todos os materiais coletados para este estudo, definimos 5 dimensões de análise que convergem no tratamento final, para a existência de 2 grandes eixos:

- a) receção e uso do PISA em 5 contextos de ação pública, dimensão orientada pelo objetivo (múltiplo) de identificar, descrever e analisar a mobilização do PISA e dos seus resultados em contextos de ação pública da RAEM: as direções escolares; os *media*; a assembleia; as LAG; as consultas públicas;
- b) construção de sentidos para a educação com recurso ao PISA, dimensão orientada pelo objetivo de contrastar a mobilização do PISA e dos seus resultados para a construção de argumentários sobre a educação na RAEM em dois universos discursivos: o da *expertise* e o da política pública.

Com efeito, o processo de pesquisa em codificação desta pluriforme e imensa massa de dados recolhida e frequentada detalhadamente não se fez manualmente ou com a simples ajuda de um processador geral de texto ou, muito menos, de tratamento de informação de base quantitativa e estatística. Perseguindo objetivos qualitativos para conceptualizações qualitativas, o trabalho de ordenação sucessivamente de (a) códigos abertos, (b) de códigos axiais ou conetivos e (c) de códigos seletivos foi inteiramente concretizado graças ao uso de um dos *software* qualitativos mais utilizados e mais operacionais atualmente: o ATLAS.TI 8, na versão para Mac (<https://atlasti.com/>). Esta

opção em técnicas de investigação foi devidamente sopesada ao ter-se comparado com rigor vantagens e limitações do ATLAS.TI em relação aos vários outros pacotes de *software* qualitativo disponíveis no mercado: este programa tem não apenas a vantagem – como, aliás, quase todos os outros – de tratar grandes massas de documentos escritos nos mais diferentes registos e formatos, mas consegue-o fazer simultaneamente até 12 diferentes línguas, o que nesta nossa pesquisa se tornava mais do que necessário para se cruzarem textos em português, inglês e mandarim.

CAPÍTULO IV – O PISA NA REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO EM MACAU

Este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados do estudo, no qual a influência do PISA na regulação das políticas públicas para a educação de Macau constitui o objeto privilegiado da análise.

Na primeira parte do capítulo retratamos a participação da RAEM no PISA, dando especial destaque à evolução observada nos resultados dos jovens submetidos ao *survey* da OCDE. Na segunda parte recuperamos de modo abreviado a trajetória institucional do PISA na RAEM com o propósito de preparar a pesquisa da ordem e dos sentidos gerais das políticas educativas da Região. Na terceira parte descrevemos e analisamos a mobilização do PISA e dos seus resultados em contextos de ação pública na RAEM, dando resposta ao objetivo do primeiro eixo de investigação e que tem por objeto a receção e uso do PISA nos cinco contextos de ação pública. Assim, descrevemos e analisamos a apropriação dos desempenhos de Macau no PISA tendo em consideração as publicações dos *media*, os relatórios da DSEJ e do ETARC, os debates na assembleia legislativa, as LAG, as consultas públicas e a legislação criada no período que vai de 2003 a 2018. Finalmente, na quarta parte apresentamos e analisamos os dados relacionados com o segundo eixo do estudo, orientado pelo objetivo de contrastar a mobilização do PISA e dos seus resultados para a construção de argumentários sobre a educação na RAEM em dois universos discursivos: o da *expertise* e o da política pública. Tudo com o propósito de analisar a construção de sentidos para a educação com recurso ao PISA.

4. A PARTICIPAÇÃO DA RAEM E OS RESULTADOS DOS ESTUDANTES

A participação de Macau no PISA concretizou-se na segunda edição do programa, em 2003. Três anos antes, quando o programa foi concretizado em 2000, a RAEM dava ainda os seus primeiros passos na formação de um novo executivo, na aprovação do primeiro programa de governo e no debutar do processo muito demorado de transição e remodelação de estruturas governamentais, dirigentes, funcionários, muitas vezes anteriores à mutação de políticas e práticas administrativas bastante mais lentas. O impulso político da decisão de adesão ao PISA casou fatores endógenos e exógenos estreitamente interligados: os primeiros suscitados pela liberalização das indústrias do jogo, em 2001, exigindo mão-de-obra qualificada e muitos quadros que Macau não

tinha e ainda não tem hoje em dia, logo acusando as limitações de um sistema de ensino então completamente por sopesar, senão mesmo compreender nas suas potencialidades e limitações; os segundos vindos do exemplo vizinho de Hong Kong com o seus bons desempenhos aliados à necessidade do território em qualificar por todos os meios e em todas as organizações transnacionais a grande visibilidade internacional criada com a instalação no território das maiores e mais competitivas operadoras mundiais do jogo. A participação de estudantes de escolas da RAEM no PISA 2003 concretiza-se neste exato contexto inicial da explosiva transformação de Macau no mais lucrativo casino do mundo em dominante monocultura económica. Em 2018, Macau recebeu mais de 35 milhões de visitantes, a maioria dos quais frequentou os espaços do jogo, obrigando os casinos a servir 600.000 refeições por dia e a empregar diretamente cerca de 53.000 pessoas, pelo que têm os melhores sistemas de gestão, de recursos humanos, os melhores quadros tanto como segurança, engenharia, informática, reciclagem, espetáculos, lavandarias e tudo o que se possa mesmo imaginar das infraestruturas mais primárias aos produtos mais luxuosos. O PISA estava quase obrigado a abordar a RAEM em 2003 quando as necessidades em trabalho, quadros, funcionários e um mínimo de profissões especializadas e técnicas não se conseguiam recrutar a partir de um sistema de ensino esmagadoramente estribado em escolas privadas em que avaliação externa de desempenhos, qualidades ou dificuldades e disfunções não existia. A participação de Macau no PISA 2003 foi organizada pela Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) que mobilizou 21 diferentes escolas, apenas uma de língua veicular inglesa, tendo sido avaliados 1250 estudantes nessa faixa etária dos 15 anos seguindo os critérios já explicados do programa. Os exames de 2003 destacavam a literacia em matemática e em ciência como domínios principais, sendo a literacia da leitura domínio menor. Os alunos da RAEM conseguiram o 7º lugar nas ciências, 9º lugar na avaliação da matemática, mas apenas 16º na leitura. O que, neste último caso, à semelhança de outros países, fez imediatamente soar os mais diversos alarmes: apenas 1,7% dos alunos tinham conseguido chegar aos níveis superiores 4 e 5 em leitura, situando-se 88,6% nos níveis 2-4 abaixo da média e 9,7% foram classificados mesmo na faixa dos maus desempenhos (DSEJ, 2004).

Certamente também devido a estes resultados, a somar à complexidade técnica que se quer científica do programa, a partir de 2006, como já sabemos, a participação de

Macau no PISA passou para a responsabilidade e organização do ETARC da Universidade de Macau. Os exames de 2006 mantinham as relações anteriores entre os três domínios, assim organizando o que o PISA chama *um ciclo*, tendo os 4760 alunos da RAEM avaliados conseguido os seguintes desempenhos: subiram para a 8ª posição em matemática, desceram para 16º na literacia das ciências e ainda mais para 21º na leitura. Neste campo, outra vez, somente 3% dos alunos alcançaram os níveis superiores 4 e 5, 84% quedaram nos níveis 2-4 e mais 13% caíram na zona dos resultados muito baixos. Em positivo contraste, nos três conteúdos testados da área de ciências, os alunos de Macau tiveram desempenho acima da média em “Sistema de Biologia” e em “Sistema de Física”, baixando em “Sistema da Terra e do Espaço”. O programa avaliava também neste ano a percentagem de variação dos desempenhos a partir da relação entre o estatuto socioeconómico e cultural das famílias e a literacia científica, resultando entre os 57 participantes, ter sido Macau uma das jurisdições com a menor percentagem de variação entre os dois termos (DESJ, 2007).

Em 2009, foram mobilizados 5.952 estudantes para os exames da nova avaliação em PISA em que a literacia da leitura passou a ser domínio maior. Os resultados dos alunos da RAEM continuaram no 8º lugar em matemática, desceram para o 18º em ciências e ainda mais para o 28º lugar em leitura. As tendências anteriores em literacia da leitura mantiveram-se nas suas expressões estatísticas fundamentais: 2,9% dos alunos tiveram desempenhos aos níveis 4 e 5, a maioria de 82,3% distribuiu-se pelos níveis 2-4 e significativos 14,9% aumentaram os maus resultados. Em compensação, em literacia de matemática, os alunos da RAEM avaliados ficaram em 8º lugar, apenas atrás dos de Xangai, Singapura, Hong-Kong, Coreia do Sul, Taiwan, Finlândia, Liechtenstein e Suíça (DESJ, 2010).

A seguir, no PISA 2012, o número de alunos avaliados desceu para 5.335 – em alinhamento com a perda continuada do número de alunos nos ensinos primários e secundários devido à transição demográfica – oriundos de 45 escolas, tendo obtido os seguintes desempenhos: 538 em literacia da matemática garantiram a 6ª posição, atrás de Xangai, Singapura, Hong Kong, Taiwan e Coreia do Sul; 521 em ciência e 509 em leitura, 22 pontos acima dos resultados de 2009, agora já claramente dentro da média da OCDE (DSEJ, 2013).

Reunindo em descida 4.862 alunos vindos das mesmas 45 escolas, os resultados dos estudantes de Macau no PISA 2015 já vimos ter trazido a RAEM para esse subido 4º lugar geral entre 72 participantes a partir da combinação desta dispersão de desempenho nos três domínios dos exames: com 544 valores, os alunos chegaram ao 3º lugar em matemática; 529 pontos garantiram o 6º lugar em ciência; outros 509 pontos como em 2012 subiram o desempenho em leitura para a 12ª posição. Ao mesmo tempo, mantinham-se muito estáveis as relações entre situação socioeconómica e desempenho, não se verificando estatisticamente nenhuma causação ou variação significativa entre os dois campos (DSEJ, 2016).

Quadro 1 - Resultados dos alunos de Macau no PISA (2003-2015)

	2003	2006	2009	2012	2015
Literacia de leitura	498	492	487	509	509
Literacia matemática	527	525	525	538	544
Literacia científica	525	510	515	521	529

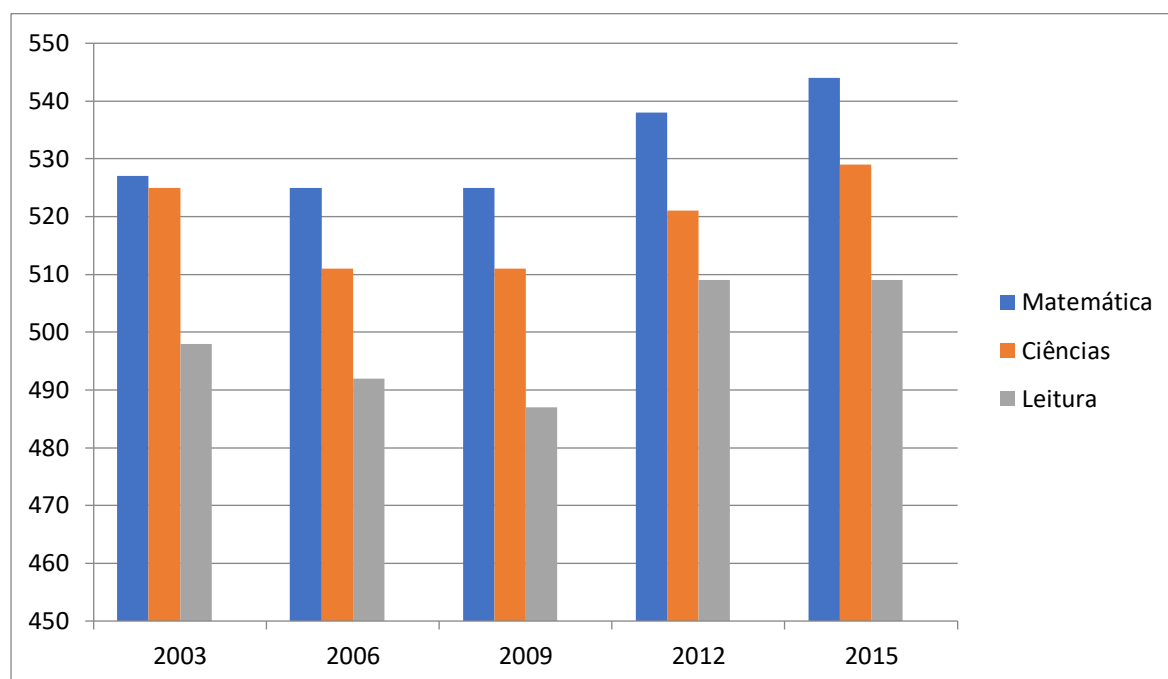
Fonte: DSEJ, 2016.

Quando se começam a tentar retirar algumas tendências estatísticas e seriais desta coleção de participações da RAEM no PISA ao longo das cinco edições trienais entre 2003 e 2015, os resultados absolutos dos desempenhos médios nos três domínios em literacia da matemática, ciências e leitura podem ser organizados, primeiramente, num simples gráfico de barras, distribuindo os resultados cronologicamente, rapidamente ressaltando as seguintes orientações tão óbvias como principais:

- (a) os alunos de Macau têm desempenhos diferentes em matemática, ciência e leitura, chegando a diferença entre o primeiro e o último domínio continuamente a 30-40 pontos;
- (b) os desempenhos em matemática foram sempre colocados entre os 10 primeiros classificados com tendência ligeiramente ascendente, inserindo Macau no espaço do “Leste da Ásia” em modelo em “tigres asiáticos”;
- (c) os resultados em ciência foram sempre avaliados acima da média, mas com diversas variações tendenciais, descendo de 2003 até 2009, depois subindo e estabilizando nos exames de 2012 e 2015;

(d) os desempenhos em literacia da leitura situaram-se abaixo da média da OCDE em 2003, 2006 e 2009, ultrapassando os valores médios em 2012 e 2015 com a mesma classificação em 509, assim em termos de valores absolutos ainda significativamente abaixo dos resultados em matemática e ciência.

Gráfico 1 - Classificações médias dos alunos de Macau no PISA em gráfico de barras (2003-2015)

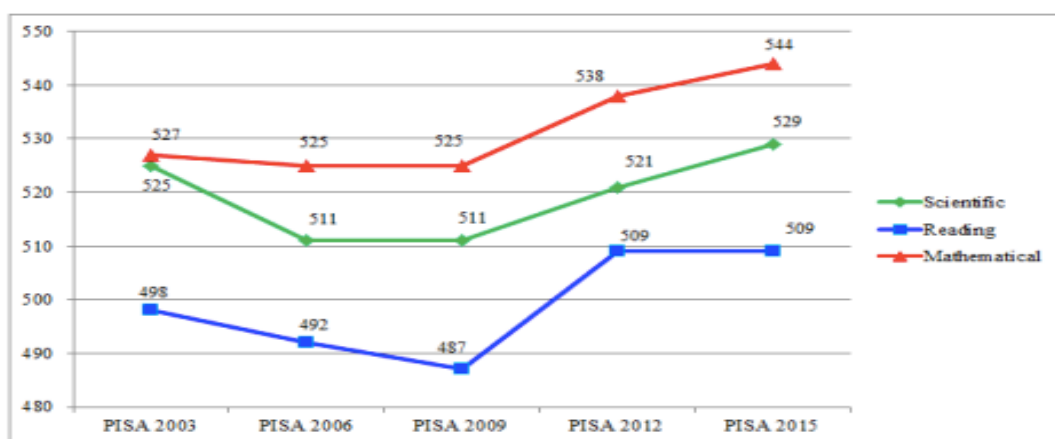


Fonte: Relatórios do PISA 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015.

Estas tendências em diacronia percebem-se ainda melhor quando se organizam em gráfico linear, permitindo acrescentar as seguintes evidentes verificações: (a) os desempenhos comparados em matemática e ciência exibem praticamente o mesmo ponto gráfico de partida em 2003, depois sempre divergindo, a segunda 14 pontos abaixo da primeira em 2006 e 2009, 17 pontos em 2012 e 15 pontos em 2015; (b) os resultados em leitura foram sempre menores do que os obtidos em ciência, sendo de menos 27 em 2003, menos 19 em 2006, menos 24 em 2009, menos 12 em 2012 e menos 20 em 2015, assim revelando uma tendência variável e instável de recorrentes aproximações e distanciamentos; (c) os desempenhos em leitura foram continuamente ainda mais significativamente quando comparados com os resultados

em literacia da matemática, apresentando-se com menos 29 pontos em 2003, menos 33 em 2006, menos 38 em 2009, menos 29 em 2012 e menos 35 em 2015, assim revelando como na alínea anterior tendência variável e não linear; (d) a combinação em gráfico linear dos resultados nos três domínios não permite vislumbrar qualquer tendência cumulativa ou regressiva, correlativa ou associativa estatisticamente verificável entre os desempenhos dos alunos da RAEM nos sucessivos exames entre 2003 e 2015 em literacia da matemática, ciência e leitura.

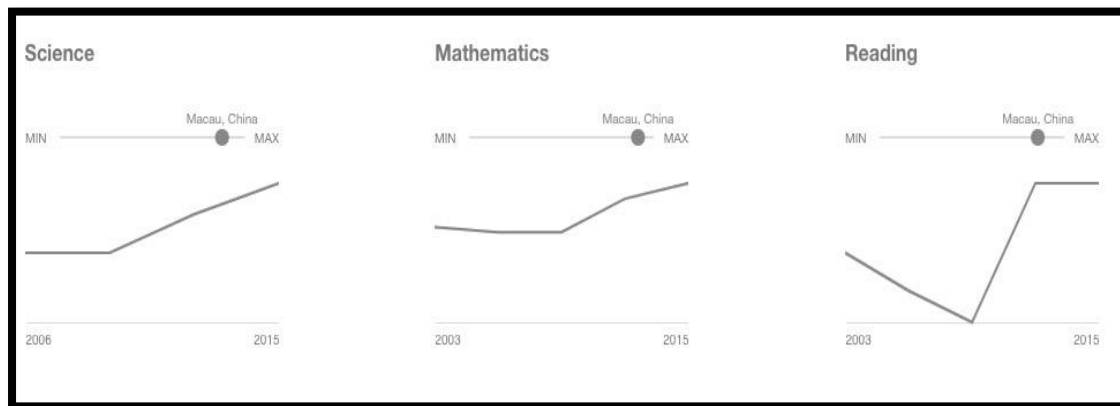
Gráfico 2 - Classificações médias dos alunos de Macau no PISA em gráfico linear (2003-2015)



Fonte: Relatórios OCDE.

Na verdade, quando se decompõem e individualizam os três domínios com a ajuda do cuidado tratamento gráfico dos próprios relatórios oficiais da OCDE, prontamente se percebe que as tendências lineares de cada domínio não seguem exatamente as dos outros, verificando-se mais estabilidade linear relativa em matemática, progressão cumulativa linear em ciência e instabilidade na expressão linear da leitura.

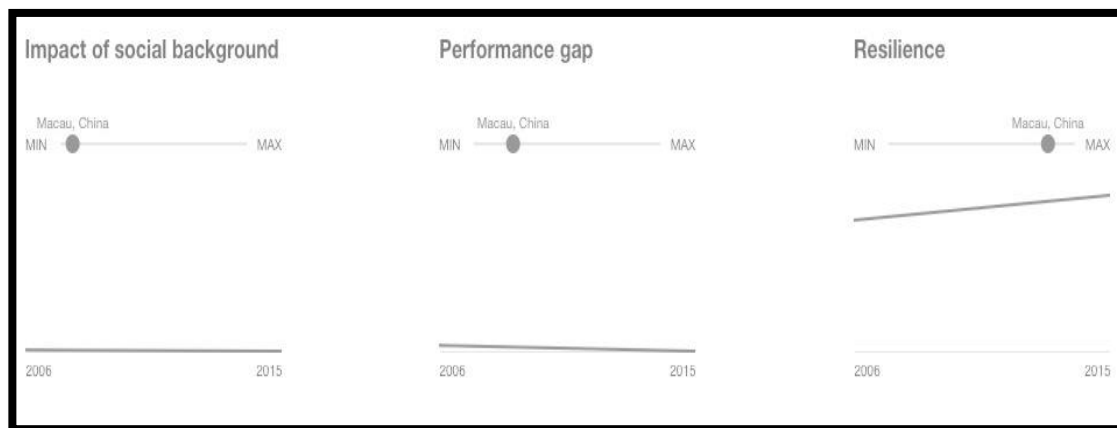
Gráfico 3 – Distribuição das classificações médias dos alunos de Macau no PISA em gráfico linear por domínio de literacia (2003/2006-2015)



Fonte: Relatórios OCDE.

Interessa ainda acrescentar em termos gráficos que, entre 2006 e 2015, não se identificam também outras quaisquer correlações lineares com significado estatístico, a saber: (a) a situação socioeconómica (“impact of social background”) e os sucessivos desempenhos das avaliações do PISA dos alunos da RAEM não expressam correlação causal ou associativa, expressando-se graficamente próximo do mínimo; (b) o peso da situação socioeconómica entre os alunos que desempenham abaixo da média (“performance gap”) é pouco expressivo em termos gráficos, mas ainda assim maior do que na relação anterior; (c) o desempenho geral dos estudantes oriundos de uma situação social desvantajosa (“resilience”) é significativamente maior do que a média geral, aproximando-se graficamente dos valores máximos.

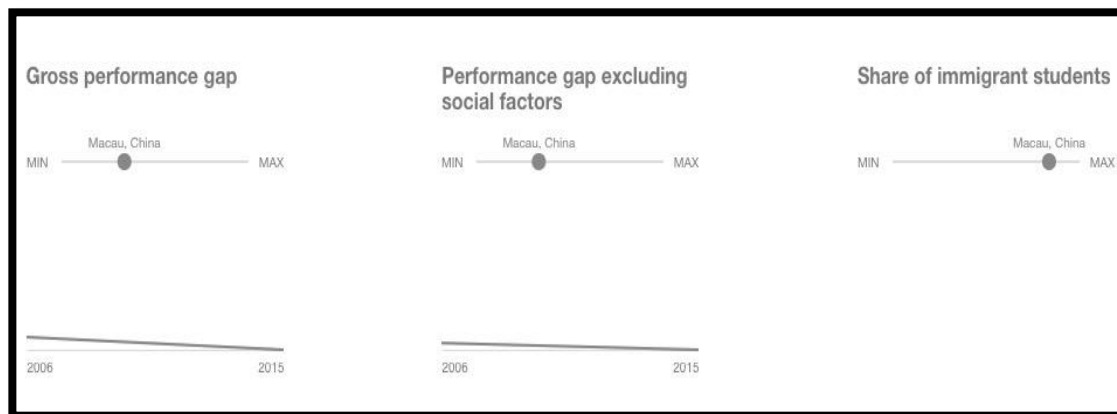
Gráfico 4 – Distribuição das classificações médias dos alunos de Macau no PISA por fatores sociais em gráficos lineares (2006-2015)



Fonte: Relatórios OCDE.

Ao mesmo tempo, pese embora o sistema demográfico de Macau assentar o seu crescimento na instalação de emigrantes, sobretudo da chamada China continental que, no último Censo de 2011, correspondiam a 51,6% dos residentes, o desempenho dos alunos oriundos desta faixa populacional não apresentaram desempenhos nos exames do PISA significativamente afastados da média geral da RAEM, a saber: (a) a expressão linear dos resultados dos alunos emigrantes das escolas de Macau diminuiu entre 2006 e 2015, sendo sistematicamente baixa para se aproximar do mínimo; (b) o desempenho deste tipo de estudantes quando se excluem fatores socioeconómicos praticamente expressa a mesma tendência gráfica, sendo a linha de evolução mesmo menor do que no apartado anterior; (c) em contraste, o peso e impacto da participação de alunos emigrantes nos resultados do PISA é muito superior à média da OCDE, sendo graficamente relativamente próximo dos valores máximos.

Gráfico 5 – Distribuição do impacto dos alunos emigrantes de Macau no PISA em gráficos lineares (2006-2015)



Fonte: Relatórios OCDE.

Importa consolidar e, depois, ampliar as informações e tendências lineares gráficas voltando a revisitar os resultados muito aplaudidos dos alunos da RAEM no último programa publicado do PISA 2015. Observando o quadro que se segue, arrolando os 15 primeiros classificados mais Portugal e a média da OCDE, imediatamente ressaltam expressões numéricas tendenciais comparadas fáceis de apreender: (a) o terceiro lugar dos alunos da RAEM em literacia da matemática com 544 pontos absolutos encontra-se exatamente a 20 pontos de distância do primeiro (Singapura, 564), a 4 pontos do segundo (Hong Kong 544) e 2 pontos acima do quarto (Taiwan, 542); (b) o sexto lugar com 529 pontos no desempenho em ciência encontra-se a 27 pontos do primeiro classificado (Singapura, 556), a 9 do segundo (Japão, 538), a 5 do terceiro (Estónia, 534), a 3 do quarto (Taiwan, 532), a 2 do quinto (Finlândia, 531) e 1 ponto acima do sétimo (Canadá, 528); (c) o 12º lugar em literacia da leitura com 509 pontos aparece a 29 pontos do primeiro (Singapura, 535), a 18 pontos do segundo e do terceiro (Hong Kong e Canadá, 527), a 17 do quarto (Finlândia, 526), a 12 do quinto (Irlanda, 521), a 12 do sexto (Estónia, 519), a 10 do sétimo (Coreia do Sul, 517), a 7 do oitavo (Japão, 516), a 4 do nono (513), igual aos décimo e décimo primeiro (Nova Zelândia e Alemanha) e 3 pontos acima do décimo terceiro (Polónia, 506); (d) as diferenças são, assim, imediatamente correlativas com a posição respetiva nos três domínios, visto que a maior diferença para o primeiro se regista na literacia da leitura (29 pontos), seguida da ciência (27 pontos) e, por último, da matemática (20 pontos); (e) verifica-se, assim, estar o desempenho dos alunos da RAEM 54 pontos acima da média da OCDE em

matemática, 36 em ciência e 16 pontos em leitura (f) por fim, em termos muito mais particulares, quase históricos, o desempenho de Macau em matemática encontra-se 52 pontos à frente de Portugal, 28 em ciência e 11 em leitura.

Quadro 2 - Resultados comparados dos 15 primeiros lugares do PISA 2015, incluindo Portugal e a média da OCDE

Rank	Countries/ economies	Scientific	Countries/ economies	Reading	Countries/ economies	Maths
1	Singapore	556	Singapore	535	Singapore	564
2	Japan	538	Hong Kong-China	527	Hong Kong-China	548
3	Estonia	534	Canada	527	Macao-China	544
4	Chinese Taipei	532	Finland	526	Chinese Taipei	542
5	Finland	531	Ireland	521	Japan	532
6	Macao-China	529	Estonia	519	China (B-S-J-G)	531
7	Canada	528	Korea	517	Korea	524
8	Vietnam	525	Japan	516	Switzerland	521
9	Hong Kong-China	523	Norway	513	Estonia	520
10	China (B-S-J-G)	518	New Zealand	509	Canada	516
11	Korea	516	Germany	509	Netherlands	512
12	New Zealand	513	Macao-China	509	Denmark	511
13	Slovenia	513	Poland	506	Finland	511
14	Australia	510	Slovenia	505	Slovenia	510
15	United Kingdom	509	Netherlands	503	Belgium	507
	Portugal	501	Portugal	498	Portugal	492
	OECD average	493	OECD average	493	OECD average	490

Fonte: OCDE, 2016.

Acrescente-se para provocar alguma perturbação na leitura em gráficos e em quadros destes dados quantitativos que, quando se convoca inquérito mais nitidamente qualitativo, logo se dissolvem as posições sempre agradáveis de Macau nos resultados do PISA 2015. Com efeito, recorde-se que, nesse ano, o programa da OCDE decidiu tentar medir a partir de muito simples escala adaptada de Likert o que designou pelo “bem-estar” (*well-being*) dos estudantes nas escolas, indagando sobre o seu sentido de pertença aos seus estabelecimentos de ensino, a relação com os seus colegas e os professores, mais inquirição sobre como utilizam o tempo fora do horário letivo. Muitas interrogações envolvendo temas complexos, das identidades à sociabilidade, passando pelos mais diversos contextos familiares em redes de amizades e afins, bastante difíceis de reconhecer em inquéritos exclusivamente centrados em escalas seriais, solicitando

as metódicas qualitativas, das entrevistas ao etnográfico. Ainda assim, a OCDE produziu relatórios com uma simples escala entre mínimos e máximos de categorias nem sempre completamente redutíveis a quantidades e, por vezes, complicadas de perceber na sua muita generalidade e pluralidade de sentidos: “satisfação vivencial” (life satisfaction), “sentido de pertença à escola” (sense of belonging at school) e “ansiedade com o trabalho escolar” (schoolwork-relate anxiety). Nestes indicadores, os estudantes da RAEM responderam: (a) muito abaixo da média no primeiro quesito; (b) completamente negativamente, em mínimos de pertença à escola; (c) expressando ainda grande ansiedade com o trabalho letivo escolar. O que tendencialmente sugere que os desempenhos muito elevados no PISA 2015 foram conseguidos por estudantes maiormente em “ansiedade” com praticamente nula identificação simbólica às suas escolas e uma medíocre satisfação com a sua “vida”. Contradições, afinal, entre quantitativo e qualitativo que deveriam merecer muito mais investigação séria e multidisciplinar.

Gráfico 6 – Distribuição das respostas dos alunos de Macau em categorias de satisfação escolar (PISA 2015)

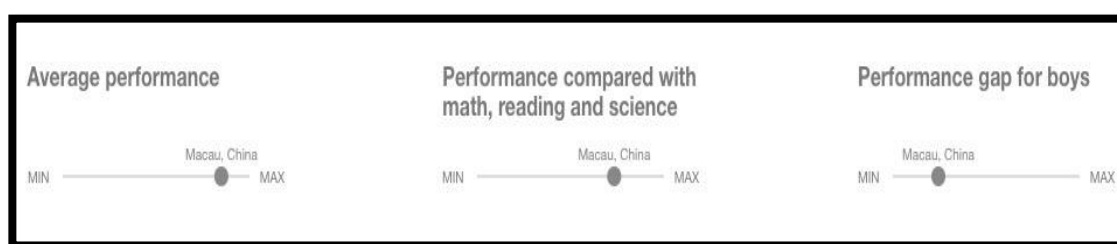


Fonte: Relatórios OCDE.

A fechar todos estes quadros, gráficos e pistas quantitativas, recorde-se ainda que o PISA 2015 convidou os 72 participantes a responderem a inquérito sobre os níveis de colaboração e de trabalho de equipa nas práticas de aprendizagem (collaborative problem-solving), assim cruzando transversalmente os desempenhos dos três domínios em literacias da leitura, da matemática e da ciência. Apenas 52 países e regiões/economias fizeram estes exames, tendo os alunos de Macau expressado estas tendências gerais: (a) a média gráfica geral mostra um nível elevado de colaboração e de trabalho em grupo; (b) a mobilização de trabalho colaborativo no desempenho em leitura, matemática e ciência é razoavelmente acima da média, mas ainda longe dos valores máximos; (c) muito significativamente, os estudantes do sexo feminino

colaboram mais do que os do sexo masculino, sendo o trabalho colaborativo e em equipa muito mais preferido por alunas do que por alunos, verificando-se ainda que esta tendência é mais forte em leitura, depois em ciência e, finalmente, em matemática, cujas competências e proficiência tendem a ser entendidas como uma “habilidade” individual e maiormente pessoal, da ordem mesmo da personalidade.

Gráfico 7 – Distribuição das respostas dos alunos de Macau no PISA em trabalho letivo colaborativo (PISA 2015)



Fonte: Relatórios OCDE, 2015.

Descendo, por fim, à terra, neste caso à terra em educação de Macau, parece conveniente encerrar este andamento chamando avisadamente à atenção sem grandes comentários que os últimos resultados do PISA 2015 se fizeram com uma amostra de alunos vindos de menos de metade das escolas da RAEM, representando 6,61% da população estudantil no ensino não-superior e um pouco menos de metade dos estudantes na faixa etária contemplada pelo programa da OCDE. É, assim, a partir deste tipo de “terrena” amostra que o PISA comparece em conhecimento educativo.

4.1. CHEGADA E INSTALAÇÃO DO PISA EM MACAU

Após a adesão e participação inicial dos alunos de Macau no PISA 2003, o programa apareceu para ficar formalmente nas páginas dos capítulos sobre Educação das Linhas Gerais de Ação Governativa (LAG) em 2004, um instrumento político fundamental a investigar mais à frente com diacrónica atenção. Assim, nestas LAG de 2004, escrevia-se oficialmente em registo quase informativo:

Os alunos de Macau participaram, pela primeira vez, no Programme for International Student Assessment (PISA) realizado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), com vista a aferir sobre a situação das capacidades, no ensino básico, dos alunos com 15 anos da RAEM (LAG, 2004).

O texto passava seguidamente da informação às promessas de ação em política educativa para adiantar a importância do PISA para uma futura intervenção na produção dos sistemas de avaliação educativos de que o sistema educativo de Macau carecia, logo fundamentando que,

com base nos resultados obtidos, no modelo da avaliação actual, promover-se-á um modelo pluralista de avaliação de aprendizagem dos alunos para reflectir globalmente os conhecimentos, competências e gostos dos alunos, ajudando assim na aprendizagem e no crescimento favoráveis dos mesmos (LAG, 2004).

Em continuação, a encerrar esta primeira entrada do PISA na política educativa do primeiro governo da RAEM, estas LAG tratavam de vislumbrar ainda mais longe, pedindo aos dados a sair dos resultados do programa da OCDE iluminação mais geral dos conhecimentos e capacitações pertinentes dos alunos na faixa etária da avaliação internacional:

Aproveitando os dados referentes às capacidades e aos contextos em que os alunos se inserem, resultantes do Programme for International Student Assessment (PISA), realizado em 2003, proceder-se-á, por aspectos vários, à análise, investigação, reflexão e acréscimo dos conhecimentos e capacidades dos alunos de 15 anos de idade (LAG, 2004).

Retenham-se estes três andamentos da primeira perspetivação do PISA em texto orientador das políticas educativas de Macau: (1) o programa era importante oportunidade de avaliação internacional; (2) o PISA era instrumento e fundamentação para a construção de um “modelo pluralista” de avaliação da “aprendizagem dos alunos”; (3) o programa da OCDE permitia a “análise, investigação, reflexão e acréscimo dos conhecimentos e capacidades”.

Estas tríplexes vantagens – avaliação internacional como estímulo para avaliação do sistema educativo local e fundamentação de estudo e planeamento educativos – destacadas em 2004 mantêm-se praticamente quinze anos depois, sendo

continuadamente reiteradas nos grandes textos do governo e da administração em matérias de avaliação e conhecimentos para o ensino não-superior de Macau. O discurso político passou a ficar recheado das palavras “competitividade”, “responsabilização”, “prestação de contas”, “garantia de qualidade da educação”, mais as categorias conceptuais próprias da prosa científico-técnica do PISA em “literacias”, “competências” e muitíssimas “aprendizagens” mesmo quando se trata rigorosamente, a níveis muito diversos, de ensino ou mesmo difusão de conhecimentos científicos.

Assim, as justificações políticas para a participação de Macau no PISA em 2003 persistem sem grandes alterações da ação política, continuando a ser o programa da OCDE o principal meio de avaliação de uma pequena parte, franja, momento e de alguns domínios de aprendizagem nas escolas de Macau, enquanto um qualquer sistema de avaliação permanente, anual ou noutra qualquer formato temporal ainda não foi implementado universal e oficialmente, ao mesmo tempo que se desconhecem os regimes de avaliação interna da maioria esmagadora das escolas privadas do território. Em consequência, nos finais de 2012, procurando apurar já em conhecimento útil para a preparação de medidas legislativas e políticas os impactos do programa da OCDE que chegava ao território na sua quarta edição, a DSEJ encomendou formalmente à Universidade de Macau através da sua Faculdade de Educação e do ETARC um estudo mais detalhado das consequências e recomendações da participação nos PISA 2009 e 2012 em que se registavam dificuldades e, depois, superação apenas suficiente das competências em leitura. O estudo dividiu-se em duas componentes: a avaliação da literacia por escrito e da literacia digital, em computador, dos estudantes do ensino secundário com 15 anos de idade, assim em “idade PISA”. Os resultados da componente escrita foram divulgados em dezembro de 2013, mostrando no verbo do relatório que o ensino não superior em Macau “está muito saudável e auspicioso”, conquanto os desempenhos em literacia da leitura digital mostrassem resultados abaixo do esperado, mais impactos muito diferentes em função das diversas estratégias das escolas em ICT, assim como efeitos negativos vindos das situações socioeconómicas e familiares mais desfavorecidas (Portal do Governo da RAEM, 2014).

Uma década decorrida sobre a divulgação e interpretação dos resultados do primeiro exame do PISA, em 2014, ainda continuavam os responsáveis políticos da área da educação a refletir sobre as disfunções encontradas no domínio da leitura nos

sucessivos desempenhos dos alunos de Macau. Passava agora a aparecer mesmo a intenção de juntar ao PISA o PIRLS,¹⁹ mas fora do discurso pejado dos jargões habituais, tudo ficava pelas boas generalidades e nenhuma ação política concreta:

Após a análise da avaliação específica da leitura dos alunos dos ensinos primário e secundário e os dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), foi feita uma proposta para a criação de um mecanismo eficiente de longo prazo para o desenvolvimento da literacia em leitura dos alunos das escolas locais, incluindo a viabilidade de participação no Estudo Internacional de Leitura e Literacia (PIRLS) e a concepção sobre as diversas políticas e medidas (PORTAL, 2014).

Na verdade, o tema da avaliação das escolas do ensino não-superior de Macau continuou e persiste na ordem do dia dos temas mais candentes na educação do território. Apesar das múltiplas diligências e dos múltiplos esforços levados a cabo pelo Governo com muita fundamentação em PISA, tentando introduzir medidas de avaliação para a melhoria do sistema educativo, as preocupações da população mantiveram-se, o que levou mesmo a DSEJ a promover conferências internacionais sobre a qualidade da educação, em 2010 e em 2015, reunindo especialistas de várias geografias académicas, cuja última edição foi sumariada quase com aquelas mesmíssimas palavras, intenções e os mais saudáveis educativos conceitos que lemos atrás logo nas primeiras LAG que, em 2004, se referiam ao primeiro PISA por Macau:

A DSEJ referiu também que a realização desta conferência internacional visou alargar os horizontes do sector educativo de Macau acerca da tendência de avaliação internacional dos alunos, do melhoramento dos conhecimentos do pessoal escolar relativos à teoria e prática de avaliação dos alunos, da aprendizagem de uma concepção de avaliação diversificada para reforçar principalmente a eficácia da aprendizagem dos alunos, bem como da avaliação eficaz das capacidades dos alunos no ensino, a fim de promover uma aprendizagem bem-sucedida dos alunos; em paralelo, a conferência permitiu também, ao sector educativo de Macau, conhecer melhor a situação de

¹⁹ *Progress in International Reading Literacy Study*, um programa lançado em 2001 e reeditado todos os cinco anos (<https://nces.ed.gov/surveys/pirls/>). Tanto o PIRLS como o TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) são programas de avaliação sediados no *International Study Center* do Boston College's Lynch School of Education, mais simplesmente conhecido como Boston College, uma prestigiada universidade de investigação originalmente fundada, em 1863, pelos jesuítas para a educação dos filhos dos emigrantes irlandeses com posições sociais e empresarias mais destacadas.

implementação dos trabalhos de avaliação dos alunos, em diferentes regiões, descobrindo propostas viáveis para melhorar a avaliação escolar dos alunos (PORTAL, 2015).

O que quer dizer existir demorada estabilidade no recorrente reconhecimento da necessidade da prometida e sempre adiada avaliação, antes “pluralista”, agora “diversificada”, sobrando de todas as intenções finalmente mesmo o PISA: continua a ser o único processo regular de avaliação de alunos de várias escolas não-secundárias de Macau, pese embora os já muito repetidos limites. Em consequência, é ao PISA e aos seus cuidados relatórios que os responsáveis políticos da educação na RAEM vão buscar todo o seu vocabulário, incluindo a decisiva atração pelo programa da OCDE pela sua singular oportunidade de comparação e aferição internacionais:

Através de um rigoroso estudo académico do PISA, podem ser obtidas boas informações e tomar-se conhecimento da situação das competências dos alunos de Macau, bem como qual a diferença em relação ao resto do mundo e a que distância estamos da realidade internacional (DSEJ, 2016).

A chegada, instalação e regular execução dos exames de avaliação do PISA por Macau são, finalmente, inspiração para a produção de um discurso político pedagógico, quase didático, em que o tema contumaz da avaliação se vaza finalmente na própria difusão da autoridade das noções e lições do programa da OCDE. Trata-se, em rigor, de tentar resolver a urgência do tema regressando à cultura plurissecular do compromisso entre os interesses privados dominantes e um geral interesse público que, nesta área educativa, realça algumas das mais importantes estratégias do PISA em torno das conexões entre uma avaliação formativa e o “sucesso” das aprendizagens, mas obrigando a acautelar devidamente competências, diversidade e equidade:

Olhando para a tendência do desenvolvimento da avaliação dos alunos, são cada vez mais valorizados a teoria e o estudo sobre a Avaliação para a Aprendizagem (Assessment for Learning), que é desenvolvida de forma diversificada. Muitos países e regiões promovem a utilização, entre os docentes, dos resultados da avaliação no ensino para estimular a autoaprendizagem e o sucesso dos alunos. Um estudo da OCDE, realizado em 2005 (Formative Assessment: Improving in Secondary Classroom, Policy Brief), indicou que a implementação da avaliação formativa e a preocupação com o processo de aprendizagem dos alunos, que têm por base a teoria da Avaliação para a Aprendizagem, permitem aos professores ajustarem, atempadamente, o ensino para atenderem às necessidades dos alunos,

ajudando-os a criar a capacidade de se tornarem hábeis na aprendizagem, melhorando, dessa forma, o nível, a equidade e a eficiência da mesma (DSEJ, 2016, p.4).

Assim se vai voltando ao ponto de partida da macaense descoberta do PISA que, de facto, avalia, mesmo quando é também utilizado como argumento para poder avaliar ou prometer vir a avaliar. Um processo que recorda, apesar das muitas distâncias epistémicas e temáticas, a célebre “teoria do eterno retorno” com que Mircea Eliade procurava precisamente explicar a antropológica tendência para as comunidades regressarem sempre às suas origens míticas para resolver, em memória que é forma de sublimação, as tensões e desafios sociais que o presente tem dificuldade em resolver completamente apenas mobilizando o político, o regime, o discurso e a ação política (ELIADE, 1954, XI). O que não quer, porém, dizer que o PISA não tenha vindo a gerar outros efeitos no fazer e devir das políticas públicas de educação desde a sua feliz entrada, em 2003, quinze anos atrás. É preciso procurar e experimentar investigar noutros lados, noutras direções e entre outras instituições. Uma primeira visita evidente afigura-se ser a da Assembleia Legislativa de Macau (AL), o órgão “representativo” da população, também das associações e dos meios empresariais que, em forma próxima do “parlamentar”, dominam a economia e grande parte da política das instituições oficiais da RAEM. Assim, é mais no campo da aprovação legislativa que se podem reconstruir alguns nexos pertinentes entre os exames do programa da OCDE e as leis discutidas para a educação. A mais importante, também muito debatida com especial eco público, foi a *Lei de Bases do Sistema Educativo Não-Superior* (Lei nº.9/2006). Um texto legislativo que consagra no nº.1 do seu artigo 3º o acesso universal à educação, a igualdade de oportunidades de acesso (nº.4), a promoção da educação contínua, no sentido de criar na RAEM uma sociedade competitiva (nº.5), garantindo a liberdade de ensinar e de aprender (nº.6), sem restrições respeitantes a ideias políticas, ideologias ou religião. A seguir, no nº.7 deste mesmo articulado, chega mesmo formal e oficialmente a globalização, ficando consignadas linhas programáticas tendentes a preparar pessoas qualificadas e aptas a encarar o mundo e o futuro, a fim de enfrentarem os desafios e aceitarem as oportunidades colocadas pela crescente globalização.

A partir daqui, o vocabulário PISA e os participantes nos seus trienais exames. Assim, no nº.2 do artigo 9º, o texto legislativo consagra o “desenvolvimento do espírito de

raciocínio, a iniciativa para a aprendizagem e a coragem para inovar, bem como uma atitude e capacidade de aprendizagem permanente”. No nº.3, a lei consagra a “promoção do domínio de conhecimentos em diversas áreas da vida, com vista à elevação da capacidade de utilização das línguas, dos conhecimentos das tecnologias de informação e de outras áreas do saber na vida quotidiana”. O número seguinte, o quarto, promove muito concretamente “a capacidade de resolução de problemas” que, mais à frente, no nº.1 do artigo 23º se concretiza em *curricula* com as modernas orientações sobre o tema:

a implementação dos currículos deve ser orientada pela elevação do empenho e eficiência na aprendizagem dos alunos e pela promoção da aprendizagem permanente.

A Lei consagra também a tradicional autonomia das escolas, depois voltando a agitar agora uma “avaliação sistemática”, mas que não se define em artigos concretos. Com efeito, o artigo 35º consagra legalmente que “as instituições educativas gozam de autonomia pedagógica” (nº.1), estipulando também que “as instituições educativas particulares gozam ainda de autonomia administrativa e financeira” (nº.2), mas adiantando-se um conveniente “sem prejuízo do poder de inspeção dos serviços públicos competentes e no cumprimento da legislação aplicável” (nº.3). Assim se chega, finalmente, ao artigo 51º, proclamando mais do que prescrevendo entre “global” e “mundial” que

o sistema educativo deve ser objeto de avaliação sistemática, a fim de assegurar o desenvolvimento contínuo da educação e a melhoria da qualidade educativa na RAEM e a avaliação do sistema educativo deve considerar a realidade social, as exigências do desenvolvimento global da RAEM e as tendências futuras do desenvolvimento mundial.

Passados oito anos, em 2014, a *Lei de Bases do Sistema Educativo Não-Superior* foi complementada através de um regulamento com força legal: o Regulamento Administrativo nº.15/2014, criando oficialmente o “Quadro da organização curricular regular do regime escolar local”. O artigo 3º explica o domínio do regulamento, explicitando que o

Quadro da organização curricular da educação regular inclui, principalmente, as diretrizes para o desenvolvimento dos currículos, a divisão das áreas de aprendizagem, o horário das actividades educativas, incluindo, ainda, nos ensinos primário, secundário geral e secundário complementar, a configuração das principais disciplinas.

Em continuação, o articulado regulamentar distingue “atividades letivas” e “atividades de apoio”. As primeiras, segundo o texto do Regulamento, servem os alunos “para a aquisição de conhecimentos e desenvolver as suas capacidades, fomentando uma atitude e filosofia positivas, que incluem, principalmente, o ensino em aulas e os exames ou avaliações”. As segundas são “medidas de apoio à aprendizagem”, entendidas como um “conjunto de acções desenvolvido pelas escolas, dentro do horário das actividades educativas, que visam apoiar os alunos, na superação das dificuldades de aprendizagem, contribuindo para o seu pleno desenvolvimento”. Ideias generosas que ainda se atualizam mais no artigo 6º., nº.1, destacando a noção de aprendizagem através de “atividades diversificadas”, tratando de

Aproveitar os vários ambientes de aprendizagem para organizar actividades diversificadas, no sentido de apoiar os alunos a obterem experiências de aprendizagem completas, equilibradas e diversificadas, promovendo o seu desenvolvimento integral e a sua capacidade de aprendizagem permanente.

A seguir, já nos artigos finais, o Regulamento consagra oficial e legalmente os temas da equidade tão fundamentais na arquitetura do conhecimento e nas gramáticas educativas do PISA. No nº.3, consagra-se a necessidade de “Atender às diferenças individuais dos alunos e às suas necessidades educativas” e, três números mais à frente, o texto regulamentar conclui que o *curricula* deve “proporcionar aos alunos oportunidades de participação nas práticas sociais, cultivando a sua capacidade e interesse pelas mesmas e desenvolvendo as capacidades de planeamento da vida dos alunos”. Apesar da importância deste regulamento, da sua ligação a uma lei muito debatida e consensualizada, a AL não fez qualquer pergunta, interpelação ou o mínimo comentário sobre a doutrina, os artigos e as orientações do diploma regulamentar do governo. Em boa verdade, a AL debate normalmente muito pouco sobre educação, o que, entre certamente outros vários fatores, não se pode deixar de associar à muito frágil formação académica e educativa dos deputados (quando existe...) em estreita

comunicação aos interesses privados muitos na área da educação, a não incomodar excessivamente com muitas leis potenciando controles administrativos e outras intrusões.

Não tendo especial sucesso a experiência de pesquisa pela AL, volte-se para ficar mesmo ao princípio, em real retorno, regressando às Linhas de Ação Governativa (LAG), o que quer dizer voltar ao governo de Macau, melhor, ao *executivo* como é identificado e tratado pelo público, pelos *media* e por ele próprio. Curiosamente, o momento mais importante da atividade da AL é, ano a ano, o do debate e votação justamente das Linhas de Ação Governativa que, em termos mediáticos, significam vários dias de emissões televisivas da TDM, prolongando-se em direto por várias horas, acompanhando o desfile do chefe do executivo e dos cinco secretários entre perguntas muitas feitas pelos deputados, as mais das vezes geralmente sobre pequenos aspetos técnicos das LAG – o que vem da maioria que apoia o executivo –, acompanhadas de algumas questões ou comentários mais embaraçosos e mais politizados dos deputados identificados com a oposição ou “democratas”. Em todos os domínios, incluindo a educação, é esta a memória da AL que perdura e não a da sua produção e debate legislativos.

4.2. RECEÇÃO E USO DO PISA EM CINCO CONTEXTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Com o propósito de analisarmos a mobilização do PISA e dos seus resultados nos vários contextos de ação pública, começamos pelas direções escolares por forma a identificarmos de que modo são apropriados os desempenhos dos aprendentes avaliados e qual a sua repercussão no sistema educativo macaense.

4.2.2. A INTERPRETAÇÃO DOS DESEMPENHOS DE MACAU POR PARTE DAS DIREÇÕES ESCOLARES

Uma das mais estranhas, entre várias outras, perplexidades muito singulares da circulação do PISA em Macau é o da divulgação e apropriação dos desempenhos dos alunos locais por algumas, muito poucas, mas muito influentes, escolas privadas do

território. Apesar de pensado acertadamente para avaliar o desempenho de países e regiões/economias como unidades de análise, depois divulgando, organizando e cruzando resultados nesta rigorosa base, assim impedindo a arriscada transformação do programa em avaliação de escolas concretas, logo promovendo a sua diferenciação e concorrência, a verdade é que sempre aparecem por Macau desempenhos do PISA muito pormenorizadamente difundidos por algumas escolas particulares. Não se conhecem, porém, quaisquer desempenhos singularizados nas poucas escolas públicas que participam nos exames, logo contrastando com a divulgação, muitas vezes em publicações e *websites*, dos resultados de escolas privadas que assim vazam o PISA em muito particular propaganda mesclando o “sucesso” educativo ao indisfarçado *marketing* comercial.

A escola privada chinesa que, também com seção inglesa, tem vindo ano após ano a reivindicar a primeira posição no “*ranking*” do ensino não-superior de Macau é o *Colégio do Perpétuo Socorro Chan Sui Ki* com uma sub-escola como filial, a *Chen Ruizhen Yongyuan Middle School*. Fundada em 1955 por padres redentoristas como escola católica diocesana, desde 1976 dirigido por Salesianos, instalado no coração do antigo bairro histórico de São Lázaro, o colégio difunde as suas virtudes com a apresentação, entre outras, dos seus antigos alunos mais influentes, incluindo convenientemente em lugar de maior destaque o primeiro chefe do executivo da RAEM, Edmund Ho. O que parece não ser bastante, visto que o colégio e a sua filial, atualmente reunindo cerca de 1.600 alunos, garantem ao público tanto em brochuras como em *website* terem sempre conseguido os resultados mais elevados de Macau (e do mundo...) nos sucessivos exames do PISA, conseguindo até ultrapassar Xangai em 2012 e Singapura em 2015, os já conhecidos grandes “vencedores” dessas edições.

**Quadro 3 – Resultados nos exames do Pisa dos alunos do
Colégio do Perpétuo Socorro e da escola anexa de Yingyuan (2003-2015)**

PISA 2003 - 2015

	2003		2006		2009		2012		2015	
	Macau	PHC	Macau	PHC	Macau	PHC	Macau	PHC	Macau	PHC
	10-15% English Script User	100%Chinese Script User	10-15% Eng.SU	100% Chi.SU	10-15% Eng.SU	100% Chi.SU	10-15% Eng.SU	100% Chi.SU	10-15% Eng.SU	66.6% ESU 33.4% CSU
Maths	527	596	525	584	525	592	538	610	544	575
Science	525	582	511	560	511	581	521	580	529	550
Language	498	552	492	561	487	573	509	589	509	537

PISA 2003 - 2015

	2003		2006		2009		2012		2015	
	Macao	Yongyuan	Macao	Yongyuan	Macao	Yongyuan	Macao	Yongyuan	Macao	Yongyuan
	About 10- 15% of the English volume is answered	100% Chinese volume answer	10-15% English	100% Chinese	10-15% English	100% Chinese	10-15% English	100% Chinese	10-15% English	66.6% English 33.3% Chinese
mathematics	527	596	525	584	525	592	538	610	544	575
science	525	582	511	560	511	581	521	580	529	550
Language	498	552	492	561	487	573	509	589	509	537

Fonte: cskphc.edu.mo.

Os dois quadros mostram efetivamente que os alunos do colégio e escola tiveram resultados significativamente elevados, claramente acima da média geral da RAEM em todos os domínios, havendo apenas variações na percentagem, pequena, dos estudantes que realizaram os exames em inglês. Apesar da descida bastante evidente de pontos do PISA 2009 para o PISA 2015 – menos 35 valores em matemática, 30 em ciência e 52 em leitura – o colégio e a sua filial demonstram uma verdadeira paixão pelo programa da OCDE ao ponto de se decidir que,

Ao fim de 12 anos de respostas apenas em chinês, a escola aceitou o desafio do multilinguismo em 2015 e treinou 2/3 dos estudantes para responderem totalmente em inglês. A escola vai continuar a treinar os estudantes a aprenderem neste multilinguismo e a prosseguir o ideal educativo da Nova Era no espírito do PISA de “aprender e fazer” (<http://www.cskphc.edu.mo/>).

A competição – agora já não religiosa como o foi no passado – vem da outra escola chinesa privada que, também ano após ano, reivindica ser o melhor estabelecimento de ensino não-superior de Macau: a escola Pui Ching. Fundada em Hong Kong ainda em 1889 por cristãos chineses protestantes da local Igreja Baptista, transferida para Macau em 1938 durante a invasão japonesa da antiga colónia britânica, a escola seria reorganizada em 1950 e, mais tarde, em 1972. Em expansão a partir de 1995, a escola tornou-se depois do retorno de Macau à soberania da República Popular membro da “World School Organization” e da Rede de escolas da UNESCO associadas à Universidade Normal do Leste da China, em Xangai, regularmente entre as 30 melhores universidades chinesas e reconhecida líder em ciências da educação e inovações pedagógicas. Especialmente celebrada pelos seus feitos em concursos de matemática e de ciências locais, na China e noutras geografias internacionais, a escola mantém galeria e museu, um invejável parque tecnológico, tendo recentemente aderido ao movimento *BYOD* (*Bring Your Own Device*), promovendo à semelhança da escola católica de São Paulo uma política de aprendizagem sem papel, substituída pelos tablets e computadores portáteis com o generoso apoio de subsídios da DSEJ. Apesar da maioria dos alunos que frequenta a escola – como, aliás, acontece nos estabelecimentos diocesanos católicos – não serem cristãos, mesmo assim a Pui Ching é a única escola do território que inclui formalmente no *curricula* aulas semanais de leitura da Bíblia com avaliação letiva.

A escola Pui Ching não nos oferece os quadros numéricos tão precisos do Colégio do Perpétuo Socorro em matéria de desempenhos no PISA, mas garante publicamente através do seu *website* que, nos exames de 2015, os seus estudantes tiveram resultados “acima de Singapura nas áreas de ciência, matemática e leitura”. Mais significativamente ainda, a escola incorpora mesmo estes subidos resultados nas sucessivas edições do PISA por Macau como remate da sua pública apresentação que reza assim:

Através do *curricula* escolar regular e atividades extracurriculares, a Escola Secundária Pui Ching proporciona aos estudantes uma plataforma para o seu desenvolvimento integral e para demonstrarem o seu talento. A escola faz também bom uso das tecnologias mais avançadas no sentido de incrementar a eficiência do ensino e equipar os estudantes para a Era da Informação. Por isso, os nossos estudantes atingiram resultados notáveis nos testes do PISA – “Programme for International Student Assessment” (<http://www.puiching.edu.mo/>).

A Escola Internacional de Macau, simplesmente conhecida por TIS (*The International School*), aparece regularmente apresentada como a melhor escola secundária de Macau, seguramente a primeira entre os estabelecimentos internacionais de língua veicular inglesa. Fundada em 2002, reunindo agora cerca de 1.150 alunos e 90 professores, a escola segue o *curriculum* de Alberta, no Canadá (<https://education.alberta.ca/programs-of-study/programs-of-study/>), pelo que 73% dos seus docentes são canadianos, geralmente formados e treinados nas universidades do grande país norte-americano nas mais atualizadas pedagogias. Reputada pelas suas estratégias de aprendizagem centradas no aluno, na colaboração, na diversidade e construção cooperativa de competências em conhecimentos, a TIS reivindica especial sucesso no PISA 2012 e 2015 em que os seus estudantes tiveram desempenhos “acima da média de Macau, da média da OCDE e da média do Canadá em todas as três áreas da literacia da leitura, da matemática e da ciência”, assim sublinhando que os resultados da escola foram *excecionais* (o inglês “outstanding” do original ressoa ainda mais forte...). Em consequência, à semelhança do Colégio do Perpétuo Socorro e da Escola Pui Ching, a TIS é escola de acesso muito seletivo e a mais cara de Macau: o subsídio de 22.950 patacas a cada aluno residente de Macau não cobre 1/5 das propinas da Escola Internacional²⁰.

Se nestas escolas internacionais como a TIS os exames do PISA se fazem em inglês, chegam em português como seria de esperar à Escola Portuguesa de Macau (EPM) através da tutela que ainda tem do Ministério da Educação de Portugal. É a outra e derradeira escola secundária de Macau em que o PISA se vaza igualmente em muita glória. Mais nenhum estabelecimento de ensino não-superior, público ou privado, divulga ou reivindica especiais façanhas nos exames do trienal programa de avaliação

²⁰ <https://www.tis.edu.mo/our-programs/>

da OCDE em Macau, de 2003 a 2015. Metade das escolas nem sequer participa no PISA e às outras não se afigura ser feito especialmente relevante para passar para apresentações, biografias e histórias de escolas, hoje todas com o seu arranjado *website* e muito esforço para mostrarem que são as “melhores” e os seus alunos têm “muito sucesso”. Criada em 1998 através da colaboração do Ministério da Educação de Portugal, da Fundação Oriente e da Associação para a Promoção da Instrução dos Macaenses (APIM), a escola é o único estabelecimento de ensino em Macau de língua veicular portuguesa, reunindo cerca de 500 alunos. Os elevados resultados dos alunos da EPM logo no PISA 2009 foram reconhecidos pela própria Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) de Portugal, assim apresentando muito precisa e numericamente o desempenho da escola:

Os resultados do PISA 2009 situam a Escola acima da média da OCDE nas três literacias. Estes resultados são superiores aos de Portugal e de Macau, com valores que estão acima entre 24 e 73 pontos e, especialmente, elevados nas literacias de matemática e de ciências (IGEC, 2012).

Passados seis anos, nas avaliações do PISA 2015, os resultados da EPM foram ainda mais expressivos ao situarem-se acima da média muito alta do desempenho de Macau (quarta, recorde-se, em 72 participantes), ainda mais acima da média da OCDE e muitíssimo acima da média dos resultados dos estudantes de Portugal: a Escola Portuguesa de Macau chegou a 541 em literacia da ciência (a média de Macau foi de 529, de Portugal 501 e da OCDE 493); em leitura a EPM teve 533 (Macau: 509; Portugal: 498; OCDE: 493); mais 556 pontos em matemática (Macau: 544; Portugal: 492; OCDE: 490). Parece mais do que criticável que as avaliações do PISA cheguem individualizadas a escolas concretas, servindo muito impróprias dialéticas de glória e derrota, quase de honra e vergonha, contrariando toda a reiterada estratégia do PISA em equidade, colaboração, cooperação e afins. Acresce ainda que o desempenho excecional dos alunos destas quatro macaenses escolas particulares secundárias – Colégio do Perpétuo Socorro, Escola Pui Ching, TIS e EPM – corresponde ao de estudantes muito maioritariamente oriundos dos estamentos sociais médio-altos e altos, mobilizando apoios muitos e sendo geralmente poucos: na EPM não chega normalmente a 20 o número de alunos de 15 anos que fazem os exames do PISA, na TIS o número duplica e nas duas escolas chinesas triplica. Mesmo assim, trata-se de

uma escala quase insignificante quando comparada com a mobilização do número de alunos na maior parte dos países que participa nas avaliações do programa da OCDE. Em ciências sociais existem provavelmente poucas regras metódicas, mas a da ordem da comparação é completamente rigorosa: só se pode comparar o que tem a mesma escala no tempo e no espaço.

Em suma, a mobilização dos resultados do PISA pelas direções escolares serve interesses promocionais dos estabelecimentos de ensino, nomeadamente, para através dos melhores resultados obtidos pelos seus aprendentes retirarem proveitos de *status* (materiais – i.e. económicos – simbólicos – i.e. reputacionais -, senão mesmo políticos – i.e. de autoridade educacional).

4.2.3 O PISA NOS MEDIA DE MACAU

É de assinalar, desde logo, a falta de atenção noticiosa que, em modelo social e de comunicação, os diversos *media* macaenses dirigiram ao PISA e às suas avaliações, apesar dos crescentes bons desempenhos dos alunos locais. Trata-se de temário muito frequentado em investigação nas mais diversas geografias e domínios que se têm vindo a interessar sobre e em torno do programa de avaliação da OCDE, pelo que o tema merece alguma reflexão rigorosa.

Breve nota metodológica

Sublinhe-se, assim, muito rapidamente, constituir um relevante elemento de análise para uma investigação, para avaliar a ação que é provocada com a publicação dos resultados do PISA, num dado país ou numa região, o seu impacto em meios de comunicação social. Melo (2005) considera mesmo que a reação dos *media* constitui uma das principais instâncias mediadoras da comunicação entre os diversos atores sociais, obrigando à existência de um mediador entre as fontes e o público que é o próprio *media*. Os órgãos de comunicação social surgem também como uma fonte e recurso que permeia a relação entre a ciência e o público, tendo um papel fundamental na sua popularização e na promoção da compreensão pública da ciência (PUS). Segundo Miller (1999, p.208) “a mediação da ciência é um fenómeno complexo que

envolve um grande número de fatores sociais e grupos em constante competição e cooperação”, nos quais se incluem as instituições, organizações públicas e privadas, políticos e o público (MELO, 2005). A sua expressão mediática, porém, não revela necessariamente sempre a relevância política de um assunto e ainda menos determina uma medida consistente das reações em mudança, transformação ou “reforma” políticas, pelo que o discurso dos *media* e a resposta política não se confundem nem exibem completamente relações de causa e consequência. Ainda assim, a informação dos *media* pode ajudar-nos a encontrar a medida ou extensão sociais da controvérsia pública, podendo sugerir-se que, se houver um elevado número de peças jornalísticas nos *media* acerca de um assunto, pode afigurar-se a sua relação a uma elevada relevância na opinião pública desse espaço social. Não surpreende, pois, que o impacto do PISA nos *media* e as eventuais relações com as políticas públicas de educação tenham passado a ser objeto de investigação, pelo que é, assim, de aceitar, sem qualquer surpresa, que o impacto do PISA nos *media* possa ser objeto de análise e estudo também entre a comunicação social de Macau.

Concretizou-se, por isso, investigação sistemática da comunicação mediática do PISA por Macau, o que não é especialmente fácil de concretizar visto que só existem publicações *on-line* dos principais órgãos de comunicação a partir de 2009, ao mesmo tempo que se não oferecem em arquivos digitais os seus números anteriores a esse período. Estudaram-se atentamente os jornais mais lidos e influentes na RAEM: os 3 jornais diários em língua chinesa (Ou Mun Iat Pou, Va Kio e Today Macao); os 3 diários em língua portuguesa (Jornal Tribuna de Macau, Hoje Macau e Ponto Final); e os 3 diários em língua inglesa (Business Daily, Macau Daily Times e Macau Post Daily). Esta coleção de diários tem naturalmente expressões quantitativas de leitores muito diferentes, imediatamente ditadas pela composição da população de Macau, pelo que os jornais chineses são os mais lidos – são mesmo muito lidos todos os dias, incluindo em locais públicos –, o que se transforma em influência política e social através também das suas fundações filantrópicas, associações de amigos e leitores, corridas de caridade e outros eventos sociais. Apesar das suas edições limitadas em torno de um milhar de exemplares diários por jornal, os títulos portugueses têm muito mais influência política do que leitores, sendo formalmente distribuídos, lidos e recenseados por muitos departamentos do governo, mas também pelo Gabinete de Ligação da República

Popular da China em Macau que tem mesmo um departamento próprio para seguir quotidianamente as notícias dos “jornais portugueses”, o que é feito por funcionários muito competentes no domínio escrito e falado do português. Em contraste com os jornais chineses e portugueses, os diários em língua inglesa têm tiragens importantes que se dirigem aos casinos e seus visitantes estrangeiros, ao mundo dos negócios, das finanças e das oportunidades várias de ganhar dinheiro, da especulação imobiliária aos jogos das bolsas, mais as inevitáveis estratégias ou artimanhas para se ficar rico pelos macaenses casinos. Assim, os jornais diários em língua inglesa são muito mais económico-financeiros do que os outros; os jornais portugueses seguem a política de Macau, mas espreitam o que se passa por Portugal entre curiosidades, espantos e críticas; já os jornais chineses são muito mais localistas, quase “bairristas”, seguindo a vida da comunidade e de pequenas comunidades com a mais interessada atenção. O que significa que em nenhum dos jornais diários de Macau existe grande interesse e atenção pela educação: os jornais portugueses relatam aqui e ali os números ou incidentes pela Escola Portuguesa de Macau ou pelo Jardim Infantil D. José da Costa Nunes, que é a outra instituição de língua veicular portuguesa; os diários chineses contam amiúde as proezas das principais escolas privadas em torneios desportivos, concursos de regatas de barcos-dragão, competições de lanternas chinesas e outros feitos semelhantes; os diários em língua inglesa não se interessam mesmo por educação ou escolas a não ser que se trate de avaliar o volume de investimento em obras, construção de uma universidade, escola ou tema económico-financeiro do mesmo teor, a somar a qualquer incidente de monta. Não se tente, por fim, procurar por estes jornais artigos de opinião, ensaios, estudos ou debates sobre a educação em Macau: não o fazem e, por isso, não se publicam.

A pesquisa por estes nove diários de notícias sobre o PISA em Macau obrigou a proceder à consulta em papel das edições anteriores a 2009, o que foi feito sucessivamente na Biblioteca Central de Macau, na Biblioteca Sir Robert Ho Tung e na Biblioteca do IACM, visto que não foi possível encontrar num único repositório as coleções completas destes jornais e a sua catalogação adequada. A investigação cobriu atenta e pormenorizadamente todas as edições em que Macau participou nas avaliações do programa da OCDE, desde a 2^a, em 2003, até à 6^a, em 2015, nestes últimos anos em buscas por arquivos digitais. Recorde-se que a difusão das avaliações dos exames

internacionais do PISA acontece regularmente nos meses de novembro ou dezembro do ano após a sua realização, pelo que os desempenhos do PISA 2003 foram divulgados em 2004, os de 2006 em 2007, os de 2009 em 2010, os de 2012 em 2013, os de 2015 em 2016 e os de 2018 em 2019.

Apesar desta cronologia dupla, os jornais diários de Macau não publicaram quaisquer notícias nos anos de realização dos exames do PISA em Macau, mas apenas textos noticiosos nos anos em que se concretizou a divulgação formal e pública da OCDE dos diferentes desempenhos dos países e economias/regiões participantes. Em rigor, os nove jornais estudados apenas publicam uma notícia com a apresentação dos resultados de Macau no PISA, muitas vezes, como veremos, com chamada a título de primeiras páginas, conquanto os jornais *Va Kio* e *Business Daily* apenas tenham dado notícias dos resultados dos exames de 2015, mas em 2016, enquanto o diário *Macau Daily Times* não produziu qualquer texto sobre os exames do PISA 2003 e 2006 nas suas várias edições ao longo dos anos de 2004 e 2007. Todos os outros jornais produziram informação singular sobre os resultados em Macau da avaliação do programa da OCDE, conjunto de dados muito simples de observar em quadro sumário:

Quadro 4 - Número de notícias sobre o PISA nos jornais diários de Macau entre 2004 e 2016					
	2004	2007	2010	2013	2016
Hoje Macau	1	1	1	1	1
Ponto Final	1	1	1	1	1
Tribuna de Macau	1	1	1	1	1
Ou Mun Iat Pou	1	1	1	1	1
Today Macao	1	1	1	1	1
Va Kio					1
Business Daily					1
Macau Daily Times			1	1	1
Macau Post Daily	1	1	1	1	1
Total	6	6	7	7	9

Fonte: diários de Macau.

Não se arrolam, assim, mais do que estas 35 notícias nos principais jornais diários de Macau sobre os desempenhos dos PISA: estes *media* anunciam os resultados quando

eles são apresentados formalmente em conferência de imprensa oferecida pela DSEJ e pelo ETARC. Por isso, ao contrário da imprensa de vários países europeus ou mesmo, mais perto, do Japão em que predominam perspectivas críticas e frequentemente negativas (DIXON *et al.*, 2013), os jornais diários de Macau são tão acolhedores como elogiosos dos resultados dos alunos de Macau nos exames do PISA e, em consequência, logo aparecem as mais diversas exortações sobre a educação do território, as suas escolas, docentes e empenhados estudantes.

Acompanhando alguns casos e exemplos desta elogiosa prosa dos *media* de Macau, leia-se na edição de 8 de dezembro de 2004 do diário em português *Hoje Macau* notícia sublinhando que os “Alunos não sentem a sua escola”, convocando informações sobre o PISA e os resultados dos escolares locais nos exames de 2003. Na mesma data, o jornal Tribuna de Macau, diário em língua portuguesa, publicava breve trabalho com o título “Alunos locais acima da média dos estudantes de países da OCDE”. Um dia depois, em edição de 9 de dezembro de 2004, na primeira página do jornal diário também em português Ponto Final surgia em grande destaque a primeira participação de alunos da RAEM no PISA, oferecendo-se em título destacado “Macau topo de gama”, seguido de pequeno resumo noticioso informando nem sempre com completo rigor:

O estudo da OCDE relativo à excelência em Matemática, física, leitura e capacidade crítica revela que os estudantes de Macau estão entre os melhores do mundo. Países como os Estados Unidos e a Suécia ficam atrás da RAEM em algumas destas matérias.

Os resultados do PISA 2006 chegaram à edição de 5 de dezembro de 2007 do Ponto Final que, sob o título “Todos diferentes, todos iguais”, sublinhava com alguma admiração que os “resultados do PISA mostram pouca relação entre literacia científica e estatuto socioeconómico”. Dias mais tarde, o jornal em língua chinesa Ou Mun Iat Pou, na sua edição de 8 de dezembro de 2007, noticiava em primeira página aqui reproduzida que “A capacidade dos alunos de Macau está no TOP do mundo”, esclarecendo também mais perturbadoramente que “os alunos de Macau têm um baixo senso de pertença à escola”.



Figura 2 – Jornal Ou Mun Iat Pou, 8.12.2007.

Saltando três anos para a divulgação dos resultados do PISA 2009, a 9 de dezembro de 2010, o mesmo diário Ou Mun Iat Pou anunciava mais criticamente em título de primeira página que “Os alunos de Macau têm baixa capacidade de leitura”, justificando na página 3 que “a taxa de retenção afecta o nível de avaliações dos alunos do território”. Em feliz contraste, este diário chinês anunciava em 2013, com grande destaque, em primeira página, as classificações obtidas pelos alunos macaenses no PISA 2012, elogiando que “os alunos de Macau têm a classificação superior na literacia Matemática”, depois acrescentando que “o progresso na capacidade de leitura mostra o efeito positivo do trabalho no sector da educação”. O outro diário chinês, o jornal Va Kio ia mesmo mais longe na sua edição de 4 de dezembro de 2013, anunciando em primeira página que “os resultados do PISA em 2012 dizem que os alunos de Macau têm as melhores capacidades da Região Ásia-Pacífico”, depois informando pela página 2, como convém, que a “DSEJ vai providenciar subsídios para o Pessoal Docente fazer cursos de formação profissional”.

Neste mesmo dia, o diário em língua inglesa Macau Post Daily, a ver mais à frente, preferia realçar as “Competências a matemática entre os alunos de Macau em 6º lugar

no *ranking* mundial”, e o seu parceiro na mesma língua, o concorrente Macau Daily Times salientava em primeira página “Macau bem posicionado no estudo internacional de avaliação”. Já o diário em português Hoje Macau destacava também a elevada prestação dos alunos da RAEM no PISA 2012, exibindo o título “alunos de Macau passam com distinção”, o Ponto Final informava mais sobriamente “a melhoria dos resultados obtidos”, enquanto o jornal Tribuna de Macau reproduzido a seguir estampava sonante na primeira página “Estudantes de Macau passam com distinção”.



Figura 3 – Jornal Macau Post Daily, 4.12.2013.



Figura 4 – Jornal Tribuna de Macau, 4.12.2013.

Os resultados do PISA 2015 aumentaram ainda mais estas mediáticas notícias de mais sucessos educativos. Assim, o Ou Mun Iat Pou, na sua edição de 8 de dezembro de 2016, noticiava que “Os resultados do PISA demonstram os efeitos da reforma educativa de Macau”. Quase um ano mais tarde, a 22 de novembro de 2017, este mesmo jornal sublinhava que “Os alunos de Macau obtiveram o 8º lugar no mundo na área de resolução de problemas” e, no mês seguinte, a 8 de dezembro, evidenciava ainda a importância dos “conselhos dados pelo PISA 2015 para a melhoria do sistema educativo de Macau”.

Na sua edição de 7 de dezembro de 2016, o jornal Tribuna de Macau colocava em destaque em título de primeira página “RAEM no top 5 da igualdade educativa” e a 23 de Novembro de 2017 escrevia mesmo que os alunos de Macau “estão a ficar mais espertos”, enquanto a “Escola Portuguesa de Macau ficou acima da média no território e em Portugal”, depois reproduzindo declarações da diretora da DSEJ referindo que “o investimento na educação e as suas políticas favorecem o desenvolvimento educativo”,

assim explicando que “Macau bateu vários recordes no PISA 2015”, sobretudo porque “o sistema educativo de Macau é de alta qualidade e justo”.

Não é preciso continuar a acompanhar tão de perto títulos e notícias de todos os jornais diários de Macau para se sublinhar um geral aplauso aos desempenhos dos estudantes locais nos sucessivos exames do PISA, mais concomitante distribuição de elogios pelo governo e pela tutela da educação do ensino não-superior da DSEJ. Apesar de todos estes jornais informarem pouco sobre os mais relevantes temas da educação por Macau quando escrevem sobre o PISA escrevem pouco, elogiosamente e com luzidos títulos de primeira página. É conveniente para ajudar a perceber estes mediáticos panegíricos recordar que estes nove jornais diários distribuídos por três línguas, com tiragens muitos diferentes, pertencem a pequenas empresas com muito poucos jornalistas e funcionários, sofrendo ainda a grande concorrência dos jornais de Hong-Kong e da China Continental que chegam todos os dias a Macau, normalmente de melhor qualidade, das notícias ao aparato gráfico, com quatro ou cinco vezes mais páginas, logo muito mais notícias, a que se somam vários outros “presentes” em suplementos culturais, literários, em “business” e finanças, mais muita publicidade e anúncios de tudo e mais alguma coisa. Os jornais de Macau não aguentariam estas concorrências se não recebessem generosos subsídios do governo: os jornais em língua portuguesa percebem 700.000,00 patacas (cerca de 70 mil euros) anuais, os jornais em língua chinesa recebem um subsídio maior em função da tiragem, entre um milhão e meio a dois milhões de patacas, mas todos recebem ainda diariamente publicidade e anúncios pagos pelo governo, dos avisos dos tribunais à publicação de relatórios, normas, reuniões e muito mais. Os três diários em língua inglesa não são subsidiados pelo governo, mas construíram ao longo dos anos uma especial relação com as grandes empresas do jogo e os seus imensos negócios anexos que garantem a sobrevivência desafogada destes jornais, os quais são mesmo os mais qualificados e informados de Macau.

Seja como for, nenhum destes meios de comunicação social reúne jornalistas especializados em educação (e na maior parte dos outros domínios...), pelo que acolhem e divulgam sem grandes comentários e análises críticas o que frequentam em conferências de imprensa e o que retiram de documentos geralmente oficiais.

A ausência de entrevistas como os textos curtos, quase titulares, dos jornais de Macau em torno do PISA têm os seus significados em investigação. Os silêncios das entrevistas por fazerem rigorosamente dizer que a completa falta de predisposição para “dar uma entrevista” significa que o tema, neste caso os exames e resultados do PISA, não encerram compromisso ou responsabilidade pessoais, antes remetem para o sempre cómodo limbo quase abstrato da instituição e dos seus sistemas, mais ainda quando se trata de acolher bem entre tranquilidade e utilidade uma avaliação internacional. Quanto aos jornais, a perspetiva é ainda mais simples: o PISA não é um tema de comunicação, mas apenas fugaz instantâneo noticioso trienal.

4.2.4. O PISA NOS DEBATES LEGISLATIVOS

A Lei Básica, recorde-se, define a Assembleia Legislativa (AL) como o órgão legislativo da RAEM. A sua principal natureza e função prende-se, assim, com a elaboração das leis da região especial, mas recebe também pelo artigo 72º da Lei Básica poderes de fiscalização do governo, nomeadamente através da aprovação anual das propostas de orçamento e, mais ainda, podendo questionar e mesmo apresentar moção de censura contra o chefe do Executivo ou comunicar a moção diretamente ao Governo Popular Central Chinês. O que nunca aconteceu nem remotamente se pensa que algum dia possa vir a acontecer. Os representantes na AL, os eleitos por sufrágio direto que são 14, os representantes eleitos por sufrágio indireto através das associações profissionais em número de 12, mais os 7 nomeados pelo chefe do Executivo, podem fazer interpelações escritas e orais ao governo, colocar-lhe questões antes da ordem do dia, intervir e realizar todas as atividades semelhantes aos dos típicos espaços parlamentares.

Escrutinando com toda a atenção os diários das sessões legislativas, apenas aparece uma única vez referência direta ao PISA em interpelação escrita enviada no princípio de 2011 pelo deputado Ho Iong Sang ao governo. Membro da muito poderosa União Geral das Associações dos Moradores de Macau (UGAMM), mais conhecida por Kaifong, legalizada em 1983, mas cujas raízes remontam às primeiras formas associativas de vizinhos, ainda em 1919, o deputado tinha até agosto de 2017 acumulado um dos mais ativos registos de trabalho na AL: 198 interpelações escritas,

18 interpelações orais e 56 intervenções antes da ordem do dia. Motivado certamente pelos ecos educativos da escola propriedade da União, a Escola dos Moradores de Macau, o representante mostrava a sua preocupação pela qualidade de ensino e dos indícios do PISA em matéria de literacia da leitura. Recebeu resposta por escrito do gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, informando o impacto nas políticas educativas públicas que

A DSEJ organizou, por três vezes, respetivamente nos anos de 2003, 2006 e 2009, a participação dos alunos de 15 anos no PISA, lançado pela OCDE. A participação permite um conhecimento global sobre o desenvolvimento da literacia em leitura, matemática e ciências dos alunos de Macau, dando referências importantes para melhorar tanto a educação nas escolas, como as políticas educativas do Governo (AL, 2011, p.11).

Mais não se encontra pela Assembleia Legislativa entre muitas interpelações, debates e requerimentos vários, mais trabalho e discussões pelas diferentes comissões. O PISA passa despercebido se é mesmo que passa.

Assim, é mais no campo da aprovação legislativa que se podem reconstruir alguns nexos pertinentes entre os exames do programa da OCDE e as leis discutidas para a educação. A mais importante, também muito debatida com especial eco público, como se viu, foi a já referida *Lei de Bases do Sistema Educativo Não-Superior* (Lei nº.9/2006). Outras matérias não foram debatidas, quer no âmbito do PISA em particular, quer no geral, que se possam relacionar com a educação para o ensino não-superior.

Daí que tenhamos de regressar às Linhas de Ação Governativa para melhor analisarmos o trabalho desenvolvido pelo *executivo* em torno das avaliações do PISA e da sua potencial influência na construção de políticas públicas para o setor educativo.

4.2.5. O PISA NAS LINHAS DE AÇÃO GOVERNATIVA (LAG)

A educação em Macau é, assim, em termos de políticas públicas muito esparsamente um assunto mobilizando a Assembleia Legislativa, apesar do trabalho legislativo seguido, sendo sobretudo cuidada a responsabilidade do governo com diferentes impactos económicos, sociais e culturais, mesmo quando a sua capacidade de avaliar o

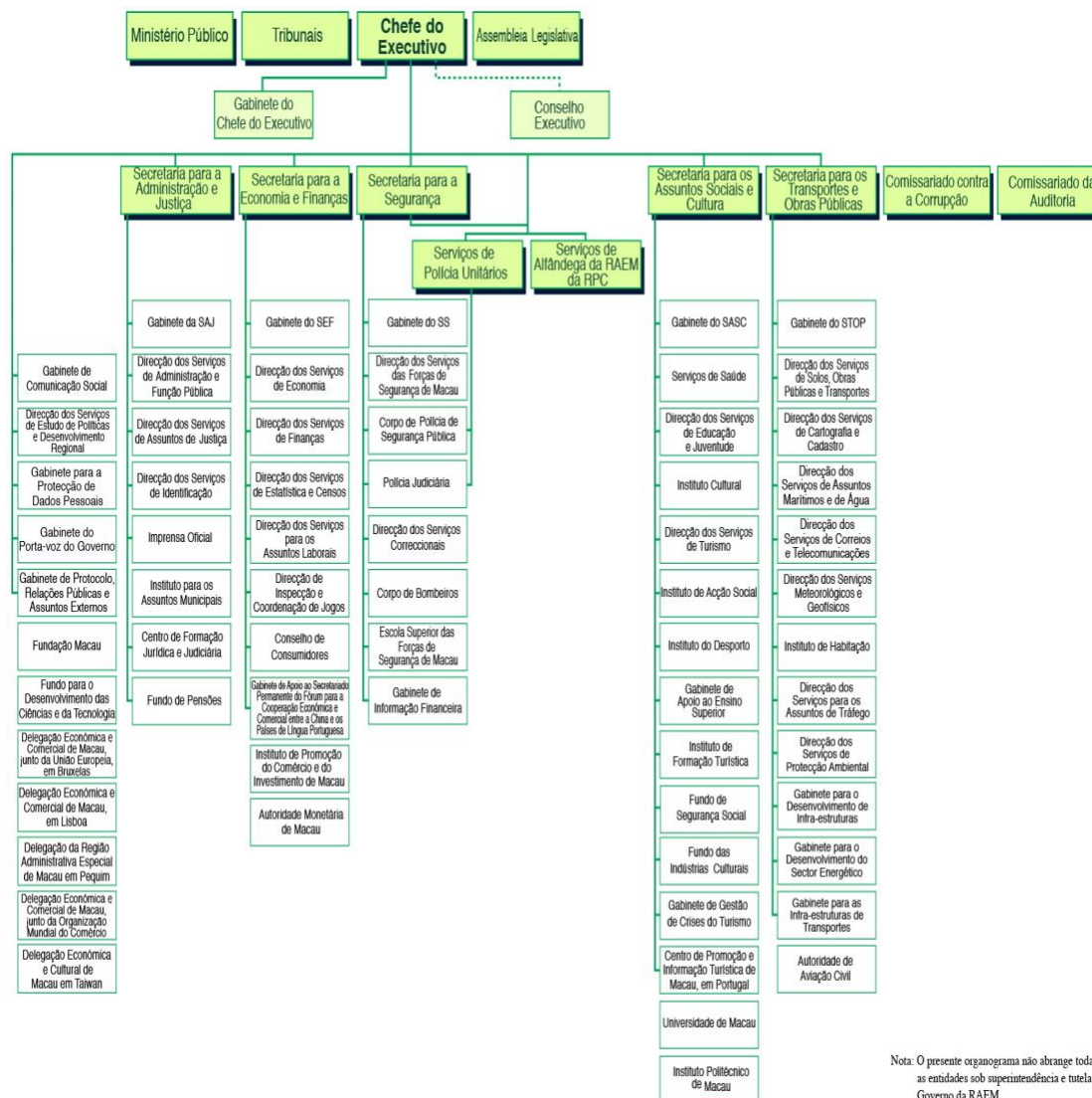
sistema educativo está muito limitada à circulação do PISA com os seus indiciários resultados, contrastando com a enorme capacidade do executivo em subsidiar continuada e generosamente escolas, alunos e as suas famílias. Importa, por isso, colocar a decisão e gestão das políticas educativas no interior da estrutura singular do governo da RAEM para identificar os seus responsáveis políticos e administrativos.

Relembre-se que a governação política de Macau é dirigida por um chefe do Executivo apoiado em cinco secretários/secretarias com esta hierárquica ordem que é ditada pela precedência no processo de substituição do primeiro durante as suas ausências do território da RAEM, o que acontece regularmente em visitas externas, especialmente junto de governos provinciais e central da República Popular da China:

1. Secretaria para a Administração e Justiça;
2. Secretaria para a Economia e Finanças;
3. Secretaria para a Segurança;
4. Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura;
5. Secretaria para os Transportes e Obras Públicas.

São ainda parte estrutural da organização do governo, o gabinete do chefe do Executivo e um Conselho Executivo, mais o Comissariado contra a Corrupção e o Comissariado da Auditoria, neste caso identificando-se duas entidades com larga independência, proficiência jurídica e que têm vindo a desempenhar um papel fundamental, tão sério quanto atuante na regulação dos processos de transparência das decisões políticas e administrativas.

Figura 5 – Estrutura orgânica do governo da RAEM



Fonte: Portal do governo de Macau.

Identifica-se facilmente neste sistema orgânico em que as secretarias e os seus secretários(as) se movimentam com subida autonomia, muitas vezes até com pouca comunicação transversal, caber ao Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura responsabilidades e competências políticas muito amplas em que se encontra a tutela da educação, a saber:

- 1) Educação;
- 2) Saúde;
- 3) Ação social;

- 4) Cultura;
- 5) Turismo;
- 6) Desporto;
- 7) Juventude;
- 8) Segurança social;
- 9) Indústrias culturais;
- 10) Reinserção social.

Trata-se, assim, da secretaria com mais largas e diversificadas tutelas em que verdadeiramente se cruzam quase todos os domínios da vida económica, social e cultural da RAEM. A educação que na maior parte das governações à escala mundial tem o seu ministério próprio, mais ou menos ligado à ciência e cultura, perde na estrutura do executivo de Macau autonomia e mesmo visibilidade político-social ao fazer parte de secretaria em que se hospedam as grandes áreas do social, da saúde e mesmo da economia do território através do turismo. Em termos precisos, a educação depende do pré-escolar ao final do secundário da Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), um organismo muito grande e denso, contrastando com o pequeno Gabinete de Apoio ao Ensino Superior (GAES), encontrando-se também nesta tutela a Universidade de Macau e o Instituto Politécnico.

Seja como for, dos *media* ao público em geral, passando até pelos agentes educativos ou pelos principais especialistas e investigadores em educação, praticamente não se fez sequer a recensão da coleção política de medidas para a área do ensino não-superior em que é possível identificar a circulação e instalação do PISA. Assim, a abrir a política educativa pública para 2018, volta-se aos regulamentos que seguimos em reiterada promessa, convenientemente deixada para o ano letivo seguinte, de avaliação do sistema educativo:

Quanto ao ensino não superior, os regulamentos administrativos relativos ao “Quadro da organização curricular da educação regular do regime escolar local” e às “Exigências das competências académicas básicas da educação regular do regime escolar local” vão ser implementados em pleno a partir do ano lectivo de 2019/2020, promovendo-se assim a organização curricular baseada em critérios científicos. Será implementado de forma programada o novo modelo de avaliação global das escolas, assente na auto-avaliação por parte das escolas conjugada com uma avaliação externa (LAG, 2018, p.19).

Esta última referência em “avaliação externa” refere-se mesmo ao PISA, como veremos mais à frente, sendo muito significativo que estas linhas de ação governativa na área do ensino não-superior se abram novamente com esta continuada conexão entre reforma curricular e avaliação convocando a noção de *competências académicas* e a de *critérios científicos* no ordenamento do que se designa por “educação regular do regime escolar local”. As palavras e os termos são sérios, mas em regime trata-se verdadeiramente das escolas, quer dizer, da esmagadora maioria de escolas privadas muito difíceis de reformar e de avaliar, pior ainda quando se juntam em estreita associação as duas exigências. Ainda assim, as LAG fixaram corajosamente também o objetivo que passou largamente despercebido de começar a elaborar o *Estatuto das Escolas Particulares* (LAG, 2018, p.42).

A seguir, as LAG 2018 sublinham outra obrigação das escolas do território que é exigência estratégica política dos últimos anos em que a RAEM tem sido convidada a reforçar a sua integração e participação no desenvolvimento económico da China, em termos práticos significando colaboração ao projeto chinês para a globalização conhecido por “Uma Faixa, Uma Rota” (ou OBOR, *One Belt, One Road*, também simplesmente B&R), mais comparticipação na iniciativa designada por “Grande Baía”, programa de cointegração e co-comparticipação integrado de Cantão, Shenzhen, Hong Kong e Macau. Por isso, mobilizando contexto educativo e escolar para estes processos em mais integração das regiões especiais, incluindo Macau, no reordenamento do desenvolvimento económico da República Popular da China, as LAG sublinham que

Será reforçada a educação do amor pela Pátria e por Macau nos estabelecimentos de ensino, mediante a cooperação entre o Governo e as forças cívicas, com vista a elevar a consciência nacional e a reforçar a identidade nacional dos estudantes (LAG, 2018, p.19).

Em termos concretos, esta renovada estratégia educativa em “consciência nacional” e, mais ainda, “identidade nacional” dos alunos do ensino não-superior de Macau concretiza-se muito mais humildemente na introdução do ensino da História da China no interior do reforço do ensino da história, na verdade muito negligenciado entre alunos que pouco conhecem do passado de Macau e do seu património histórico e cultural. Telegráfica e pragmaticamente em sucessivas medidas que são etapas por fazer, estas LAG prometem:

Reforço no ensino da História da China. Será estudada a elaboração das “exigências das competências académicas básicas”, exclusivamente para a disciplina de História do ensino secundário geral e complementar; os materiais didáticos da disciplina de História do ensino secundário serão utilizados, a partir do ano lectivo de 2018/2019, no 1.º ano do ensino secundário geral e no 1.º ano do ensino secundário complementar. Em articulação com o uso do material didático, será reforçada a formação profissional dos docentes de História (LAG, 2018, p.151).

Mais seriamente, muito mais simbolicamente, estes temas em “identidade nacional” e em processo de progressiva integração da RAEM no devir económico da República Popular da China consagraram nestas LAG, precisamente ainda nesta mesma seção do ensino não-superior, algumas gerais proclamações em prometido estudo pedagógico sobre hino e bandeira nacionais, adiantando o

Reforço dos trabalhos educativos relativos à bandeira, emblema e hino nacionais. Em articulação com a respetiva legislação nacional e local, serão explorados recursos pedagógicos relativos à bandeira, emblema e hino nacionais para as escolas; em simultâneo, serão reforçadas acções de formação para docentes e alunos responsáveis pela execução do hastear da bandeira nacional (LAG, 2018, p.151).

A política é muitas vezes condicionada e refém das circunstâncias mais extremas: a 23 de agosto de 2007, o super-tufão *Hato* provocou em Macau algumas mortes e feridos, destruindo e, maiormente, mostrando alguns problemas na governação da RAEM. Medidas estendidas à educação, foram implementadas, que conduziram a um

Reforço, em termos educativos, da prevenção de desastres, socorro e de resposta em casos de emergência, generalizando os respectivos conhecimentos e competências. Será estudada a viabilidade de utilizar as instalações educativas para servirem como centros para sinistrados; serão elaboradas, para as escolas, instruções de resposta a eventuais calamidades e de primeiros socorros, bem como uma lista dos seus recursos materiais de reserva; será impulsionada a educação para a segurança e a realização de simulacros no meio escolar; serão generalizados os conhecimentos e competências de prevenção e redução da ocorrência de desastres, bem como de resposta de socorro em casos de emergência (LAG, 2018, p.151).

Este conjunto de medidas para a educação, contempla uma série de recompensas, habituais na cultura educativa tradicional de Macau, assim avançando a

Criação da Plataforma de Estudos Educativos de Excelência. Serão seleccionados projectos pedagógicos excelentes, será atribuída a menção de “Professor Distinto” e serão realizadas as respectivas actividades de partilha temática e de aulas abertas de demonstração. Será impulsionada a criação de um Grupo de Estudos Educativos, das próprias escolas ou interescolares, construindo uma plataforma de intercâmbio de estudos educativos para pessoal docente de diversas áreas de aprendizagem e disciplinares (LAG, 2018, p.153).

Estas medidas introduziram ainda esforços didáticos para o reforço do bilinguismo, condição fundamental para que Macau possa cumprir esse desiderato estratégico maior que lhe foi generosamente dado pelo governo central de funcionar como plataforma de serviços para as relações económicas e comerciais entre a China e os países de língua oficial portuguesa. Por isso, estas LAG prosseguem o

Reforço da criação de material didáctico local. Será concluída a criação do material didáctico de Língua Portuguesa e das Actividades de Descoberta do ensino primário. Desenvolver-se-á a criação do material didáctico da Língua Chinesa do ensino primário e iniciar-se-á a criação do material didáctico da Língua Chinesa do ensino secundário. Será concluída a revisão do material didáctico da Educação Moral e Cívica do ensino secundário geral e será impulsionada a revisão do mesmo do ensino secundário complementar. Será criado o material didáctico de Mandarim apropriado à situação actual de Macau (LAG, 2018, p.153).

A fechar vai mesmo chegar o PISA a estas LAG ou não se estivesse em ano de exames do programa da OCDE porque regressa imediatamente antes – quase mesmo em “mito do eterno retorno” – a sempre desejada avaliação, em prudente solução piloto que veremos vir mais de trás. Com efeito, estas LAG 2018 prometem o

Desenvolvimento do plano piloto de avaliação interna das escolas. Serão incentivadas as escolas para participarem no plano piloto de avaliação interna, orientando-as e apoiando-as para criarem, de forma sistemática, um regime de avaliação interna, no sentido de melhorar a sua administração e ensino e impulsionar a criação do sistema de indicadores, baseado na escola, para garantia da qualidade educativa (LAG, 2018, p.153).

Propósitos pertinentes em que a solução piloto pode ser alternativa para as consabidas dificuldades de avaliação e reordenamento de um sistema educativo muito singular na sua excessiva dimensão privada, a verdade é que, fora destas prometidas boas disposições, fica, regressando, o PISA. Não há, em termos concretos, efetivos, qualquer

outra avaliação debruçada sobre o sistema educativo de Macau com efeitos nas políticas públicas educativas. Assim, justamente a encerrar a coleção de vontades e medidas para o ensino não-superior da RAEM, as LAG consagram oficialmente o PISA como “programa internacional de avaliação dos alunos”, assegurando a

Participação e acompanhamento dos testes do Programa Internacional de Avaliação de Alunos 2018 (PISA). Será concluído o trabalho relativamente ao Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) 2018, cuja avaliação abrange, principalmente, a literacia de leitura, sendo as áreas secundárias as literacias de matemática e ciências. Serão acompanhados os testes do PISA e os respectivos estudos, procurando políticas e formas para aumentar as literacias da leitura, matemática e ciências dos alunos de 15 anos de idade (LAG, 2018, p.153).

Sabemos já que procurar pela Assembleia Legislativa debate concreto sobre o PISA 2018, edições anteriores ou até a maior parte destas medidas propostas em LAG é inútil tanto como pedir a opinião dos *media* e do público em geral ainda que mais ou menos organizado nas suas muitas associações. O que ficou, como nos anos anteriores, não foi esta ementa em educativas orientações, mas esse outro cardápio dos subsídios e participações. As LAG e respetivo orçamento de 2018 distribuíram pelas escolas do ensino não-superior de Macau: 918.200 patacas por turma do ensino infantil; mais de um milhão, exatamente 1.012.900, por turma do ensino primário; 1.234.600 por turma do ensino secundário geral; 1.404.440 por turma do ensino secundário complementar. Fixava-se ainda o subsídio anual de propinas por alunos em: 18.490 patacas no ensino infantil; 20.600 no ensino primário; 22.950 no ensino secundário geral e no ensino secundário complementar. Valores complementados com um subsídio para aquisição de material escolar, para cada aluno do ensino regular residente de Macau, atribuindo 2000, 2600 e 3000 patacas respetivamente para o ensino infantil, primário e secundário. Em qualquer dos casos, muito dinheiro que é o que sempre fica das políticas públicas gerais e destas verdadeiramente mais particulares em educação.

Quadro 5 – Subsídios de escolaridade gratuita e de propinas para 2017-2018

Fase educativa	Ano lectivo 2017/2018	Ano lectivo 2017/2018
	Subsídio de escolaridade gratuita	Subsídio de propinas
Ensino infantil	918,2 mil patacas/turma	18.490 patacas/pessoa
Ensino primário	1,0129 milhões patacas/turma	20.600 patacas/pessoa
Ensino secundário geral	1,2346 milhões patacas/turma	22.950 patacas/pessoa
Ensino secundário complementar	1,4044 milhões patacas/turma	22.950 patacas/pessoa

Fonte: LAG 2018.

Quando se insere oficialmente o PISA no interior da política educativa, como nestas LAG de 2018, regressa-se ao tríplice modelo anterior que identificamos logo nas bem passadas Linhas de Ação Governativa de 2004 quando se divulgaram os resultados da primeira participação dos alunos nos exames do programa da OCDE: avaliação internacional, mais estímulo para avaliação das escolas do território e reportório de análises e sugestões para um moderno desenvolvimento educativo. Não vale, por isso, o esforço de percorrer muito pormenorizadamente todos os anuais relatórios das LAG porque este modelo com as três associadas disposições mantém-se em continuidade e estabilidade na expressão anual das políticas públicas educativas. Um passeio mais rápido por esta documentação em programa governamental para todos os anos posteriores aos exames do PISA realizados em Macau, justamente quando se procede à sua difusão universal, é mais do que suficiente para reter algumas perspetivas e medidas mais pertinentes denunciando a influência geral e contextual do programa de avaliação da OCDE.

Passando, em conformidade, para a investigação do impacto do desempenho dos alunos de Macau no PISA 2006 nas políticas educativas para o ensino não-superior, as LAG para 2007 continuavam a espalhar noções de “aprendizagem”, “ensino criativo” e de incremento do “nível da criatividade” docente em ligação com a continuação do processo de redução do número de alunos por turma, assim prometendo:

As escolas serão apoiadas na melhoria dos respectivos métodos pedagógicos por forma a elevarem a eficácia do ensino e da aprendizagem, e a diminuir as

sobrecargas de estudo dos alunos; o ensino criativo e outros métodos pedagógicos serão consolidados através da redução do número de alunos por turma e da promoção de ensino em turmas reduzidas; será criado um projecto destinado a premiar actividades de estudos pedagógicos, como forma de reconhecimento das contribuições dos professores ao nível da criatividade (LAG, 2007, p.86).

Trata-se de medidas que temos vindo a encontrar e encontraremos sequencialmente, logo seguidas da incontornável projecção da avaliação e da sua conexão aos *curricula*. A novidade, pelo menos, discursiva neste andamento das LAG 2007 para o ensino não-superior parece voltar a residir no reconhecimento da planificação educativa seguindo as “caraterísticas próprias” de cada escola, a que se soma o alargamento do “intercâmbio e colaboração com o Continente”, medidas legando-nos este governamental compromisso:

As avaliações específicas dos currículos, o ensino da educação moral e cívica e outras áreas disciplinares será desenvolvida de forma ordenada; a avaliação integrada das escolas para melhorar constantemente os meios e os processos de avaliação, com vista a aumentar a qualidade de ensino será posta em prática. As escolas serão encorajadas a executar planos de desenvolvimento de acordo com princípios e características próprios, e será aprofundado o intercâmbio e colaboração com o Continente na área da educação, na perspectiva da sua promoção e optimização (LAG, 2007, p.86).

Três anos depois, as LAG para 2010 aparecem a definir a “reforma curricular e pedagógica” como o mais importante objetivo na qualificação do ensino não-superior de Macau, o que se relaciona em termos concretos sequenciais com a coleção de medidas que já fomos frequentando, depois desaguando na inevitável necessidade de avaliação definida, duplamente, como uma combinação de auto-avaliação e avaliação externa mais avaliação escolar e avaliação específica, a reter:

A reforma curricular e pedagógica é considerada a chave do desenvolvimento educativo e do aumento da qualidade dos alunos de Macau; assim, serão planeados, com maior profundidade, o quadro da organização curricular dos diferentes níveis de ensino e as “exigências das competências académicas básicas” do ensino secundário geral, tirar-se-á vantagem no ensino em turmas reduzidas e será promovido o aperfeiçoamento dos métodos de ensino e elevada a qualidade pedagógica. Continuará a proceder-se, sistematicamente, à avaliação escolar global e à avaliação específica, a preparar o desenvolvimento combinado da auto-avaliação das escolas com a avaliação externa, a aumentar a eficácia da avaliação dos alunos e a garantia da qualidade da educação escolar. Dar-se-á

apoio às escolas para que aumentem, permanentemente, a sua qualidade pedagógica, sendo, simultaneamente, apoiadas, de forma específica, na implementação dos planos de desenvolvimento, as escolas com condições relativamente fracas e/ou fortes (LAG, 2010, pp.142-143).

Chega imediatamente a seguir o PISA 2009 com as suas recomendações, conquanto os propósitos concretos para a implementação dos termos anteriores da avaliação sejam especialmente confusos, introduzindo um sistema de indicadores da auto-avaliação das escolas, mais instrumentos para aferir a “moralidade” e “educação em grupo”, assim como um plano para melhorar a capacitação dos docentes em avaliação:

Para garantir a qualidade da educação, continuar-se-á, sistematicamente, a realizar a avaliação global escolar e a avaliação específica. Com vista à preparação do desenvolvimento do novo modelo de combinação da auto-avaliação com a avaliação externa, será criado um sistema de indicadores de “auto-avaliação das escolas” e iniciada a investigação dos instrumentos de avaliação da moralidade dos alunos e da educação em grupo. Desenvolver-se-á, para aumentar a eficácia na avaliação dos alunos, o “Plano do aumento da capacidade dos professores na avaliação e na elaboração das perguntas”. O acompanhamento atempado dos resultados do estudo e recomendações dos testes do Programa Internacional de Avaliação de Alunos em 2009 dará sugestões específicas para o planeamento educacional e a melhoria das escolas (LAG, 2010, p.143).

Acontece com frequência serem divulgados os relatórios da OCDE sobre as diferentes edições do PISA no ano seguinte com frequência muitos meses após a realização dos exames. Assim aconteceu com o PISA 2009, pelo que as macaenses LAG de 2011 ainda se envolviam na receção da análise e interpretação do desempenho dos alunos do território. Muito significativamente, os resultados da avaliação do PISA inserem-se na declaração geral em balanço da anual política pública de educação, prometendo o acompanhamento das conclusões do programa para a elevação da qualidade educativa na RAEM em muita repetição da palavra “reforço” e de verbos no futuro:

Aumentaram-se os subsídios de propinas e da escolaridade gratuita para todos os níveis de ensino, crescendo estes últimos de 5% a 5,88%. Foram elaborados, em conjunto com todos os sectores sociais, os “Projectos de desenvolvimento educativo do ensino não superior para os próximos 10 anos”. Impulsionou-se a reforma curricular e pedagógica. Reforçaram-se os estudos para aumentar a

qualidade da educação. Reforçou-se a garantia da qualidade educativa, continuando a realizar-se, de forma sistemática, a avaliação global escolar e a avaliação específica para as escolas. Os resultados e sugestões dos testes do PISA 2009, serão objeto de acompanhamento, sendo aumentadas, especificamente, as qualidades educativas das escolas e as diversas literacias dos alunos. O reforço da qualidade educativa passará pela criação de um novo modelo de avaliação geral que assentará na combinação da auto-avaliação com a avaliação externa das escolas. serão impulsionados a igualdade na educação e o crescimento saudável dos alunos, bem como promovida a educação sobre saúde nas escolas. O Governo irá impulsionar a reforma do sistema educativo no sentido de apetrechar as escolas com os recursos de alta qualidade. Iremos divulgar melhor a noção de autonomia pedagógica e promover a dignificação das funções de professor e a elevação do seu estatuto pessoal. Iremos assimilar os modelos pedagógicos e experiências de outros países mais avançados para despertar o interesse dos alunos pela aprendizagem (LAG, 2011, pp.143-144).

Da conjugação da divulgação demorada dos resultados e relatórios da OCDE sobre o PISA e a sua trienal cronologia com a apresentação anual dos relatórios das LAG parece resultar num compromisso público das autoridades com os residentes da RAEM. Assim, em 2012, as Linhas de Ação Governativa já se comprometem com a boa concretização da edição do PISA desse ano, pelo que durante três seguidos anos, o programa da OCDE é oficial presença no programa das políticas do governo para o ensino-não superior. Frequentando, portanto, a respetiva seção das LAG 2012, prontamente se percebe quanto o PISA é argumento presente e justificação importante no tema recorrente de elevação da “qualidade educativa”, na sua planificação e na prometida avaliação das escolas:

Em 2011, o ensino não superior teve por missão nuclear o aumento da qualidade educativa, tendo-se elaborado o 'Planeamento para os Próximos 10 Anos para o Desenvolvimento do Ensino Não Superior (2011-2020). Concluiu-se o exame preparatório do PISA 2012 e o respectivo trabalho, reforçando a garantia da qualidade educativa. Promoveu-se mais a igualdade de oportunidades de educação, nomeadamente com a concessão de apoio financeiro aos alunos com dificuldades económicas. Continuar-se-á a impulsionar a avaliação escolar e desenvolver-se-ão, gradualmente, as novas formas de avaliação, reforçando, nos termos legais, a orientação sobre a utilização racional dos recursos financeiros das escolas particulares, de modo a aumentar a eficiência da sua gestão financeira. Desenvolver-se-á, em maior grau, o regime de turmas reduzidas, incentivando a inovação da avaliação dos alunos e da forma pedagógica, elevando a eficiência do ensino (LAG, 2012, pp.213-214).

Os bons desempenhos dos alunos de Macau no PISA 2012, incluindo, como se viu, terem finalmente conseguido ultrapassar a média geral da literacia em leitura chegaram às LAG 2013 que citavam o programa da OCDE em sequência procurando comprovar os esforços políticos no incremento da qualidade da educação no ensino não-superior:

Foi estimulado o aumento da qualidade educativa, promovendo-se a criação do sistema de indicadores de auto-avaliação das escolas, concluíram-se a avaliação específica do ensino especial e a da promoção da leitura, bem como o teste do “Programa Internacional de Avaliação de Alunos” (PISA), aumentando, de forma contínua, a eficácia da gestão financeira das escolas; iniciou-se a avaliação intercalar do “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo”, subsidiou-se a aprendizagem das pessoas portadoras de deficiência e dos idosos com 60 anos, para aumentar a sua qualidade de vida (LAG, 2013, p.247).

Em continuação, estas medidas em que o PISA volta a chegar à mesma galáxia variada em que se destacava novamente a prioridade da ligação entre a reorganização curricular e a “avaliação escolar global”, processo outra vez experimental a partir do ensaio piloto que, identificado atrás, se encontrava em desenvolvimento:

Será impulsionado o desenvolvimento diversificado e global do sistema escolar, desenvolvendo, prioritariamente, o sistema da escolaridade gratuita, revendo o diploma legal do “Estatuto das escolas particulares”, continuando-se a promover a avaliação escolar global, incentivando a utilização eficaz dos recursos educativos. Será, de forma ordenada e a título experimental, executado o “Quadro da organização curricular da educação regular”, com enfoque no estudo e na elaboração das exigências das competências académicas básicas e das instruções sobre os currículos de cada nível de ensino, continuando-se a promover o plano-piloto dos currículos, bem como se promoverá o estudo e o desenvolvimento dos materiais didáticos com características locais (LAG, 2013, p.249).

Não se esqueça que sempre que aumenta o número de países e economias/regiões participantes nos exames do PISA, alarga-se proporcionalmente a demorada pelo ano seguinte na cuidada publicação e difusão oficial pela OCDE de resultados, estatísticas e interpretações. Em consequência, o desempenho dos alunos de Macau no PISA 2012 ainda se continuavam a convocar nas LAG 2014, então como quase sempre, em estreita ligação à renovação curricular e ao tema prometido, da avaliação:

Reforçou-se a definição de normas, realizando-se a primeira fase da consulta pública do 'estatuto das Escolas Particulares' e impulsionando-se o processo

legislativo do 'regime da Escolaridade Obrigatória' e do 'Quadro da organização curricular da educação regular'. Concretizou-se a lei do 'Quadro geral do Pessoal Docente das Escolas Particulares do Ensino Não Superior'. Continuou a implementar-se a avaliação escolar global e a avaliação específica e criou-se, de uma forma dinâmica, o sistema de indicadores de auto-avaliação das escolas. (...) Os resultados, do teste PISA 2012, serão analisados, orientando as escolas e professores na utilização de novos conceitos e técnicas de avaliação nos currículos, na pedagogia e na avaliação (LAG, 2014, pp.98-99).

Mais um salto de dois anos e chega-se à receção e mobilização em políticas educativas do PISA 2015 em que já encontramos a RAEM em lugares mais cimeiros do programa da OCDE. As LAG de 2016 fazem o acolhimento da participação do programa, conquanto em termos breves, em oficial balanço a que não falta a recorrente ligação entre reforma curricular e avaliação que agora, no quarto ano do primário, trazia também o internacional PIRLS:

Aprofundou-se a reforma curricular, com a implementação global das “exigências das competências académicas básicas” do ensino infantil, bem como foram publicados os materiais didáticos complementares de Literatura e de Geografia de Macau. Continuou-se a participação no “Programa Internacional de Avaliação de Alunos” (PISA 2015), foi lançado o plano de jovens escritores na escola e prepararam-se os alunos do ensino primário para a participação no teste internacional de leitura e literacia (LAG, 2016, p.315).

Em continuação, estas linhas de ação governativa para a educação não-superior preferem mesmo um determinado modelo de exposição de várias medidas concretas, grande parte ainda em estudos e esforços, ao promover a comemoração dos dez anos da promulgação referida, em 2006, da lei geral para a regulação do ensino não-superior de Macau:

No âmbito do ensino não superior, em 2016, ao desenvolvimento da educação será dado todo o apoio, procurando-se aumentar a proporção das despesas públicas destinada ao financiamento da educação. Estudar-se-á o lançamento da primeira fase das “obras de Área dos Assuntos Sociais e Cultura na melhoria das escolas” de modo a resolver a questão do seu funcionamento nos pódios dos prédios, melhorando o sistema educativo não superior, em termos de regimes e instalações. Realizar-se-á, também, uma série de actividades alusivas ao 10.º aniversário de promulgação da “Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior”, revendo as novas exigências relativas à cooperação regional da nova era e ao desenvolvimento da sociedade de Macau em relação ao ensino não superior, bem como duplicar-se-á o esforço na concretização do “Planeamento

para os Próximos 10 Anos para o Desenvolvimento do Ensino Não Superior (2011-2020)". Reforçar-se-á a fiscalização da utilização do financiamento na área da educação, envidando esforços para a criação de um sistema de garantia de qualidade da educação (LAG, 2016, pp.315-316).

Algumas destas medidas prolongam-se ainda pelas LAG de 2017 em que se incorporam algumas das recomendações do PISA na avaliação da literacia digital e no adequado uso do ICT na organização da vida escolar, no geral, e nos regimes de aprendizagem, em particular. Em conformidade, as Linhas de Ação Governativa promovem mais uma sequência interligada de determinações, estendendo-se da "avaliação específica" da ICT aos prémios em projetos pedagógicos, assegurando:

Será planeada a realização da avaliação específica ao ensino das tecnologias da informação e comunicação. Organizar-se-ão actividades temáticas educativas para o pessoal da DSEJ, pessoal docente, agentes de aconselhamento aos alunos, grupo de trabalho de educação moral, encarregados de educação e cidadãos. Através de prémio específico para projectos pedagógicos na "Aplicação de tecnologias de informação e comunicação" do Plano de Prémios para o Projecto Pedagógico, incentivar-se-á o pessoal docente a integrar tecnologias de informação e comunicação no ensino (LAG, 2017, p.154).

Acrescente-se ainda, a encerrar as visitas às Linhas de Ação Governativa, aparecerem para este ano de 2017 todas estas determinações, projetos, intenções e prémios inseridos em estratégia política maior destacando dois grandes desideratos: "Promover a prosperidade de Macau através da educação" e "Construir Macau através da formação de talentos". Estes princípios presidem às políticas educativas públicas gerais, mas também mais especializadamente no domínio do ensino-não superior obrigando a reforçar e atualizar a planificação, melhor, os planos ou políticas planificadas em curso:

No ensino não superior, em 2017, persistirão os princípios de "Promover a prosperidade de Macau através da educação" e "Construir Macau através da formação de talentos", concretizando, de forma eficaz, os objectivos fixados no "Plano quinquenal de desenvolvimento da RAEM (2016-2020)" e no "Planeamento para os próximos 10 anos para o desenvolvimento do ensino não superior de Macau (2011-2020)". Adoptar-se-ão as medidas necessárias para aumentar, ainda mais, a taxa de cobertura das escolas e dos alunos integrados no sistema de escolaridade gratuita. Será impulsionada a alteração do diploma legal no âmbito do ensino técnico-profissional, ensino especial e Estatuto das Escolas Particulares (LAG, 2017, p.298).

Em suma, retire-se da investigação em textos e medidas das LAG o que parece em políticas educativas públicas oficiais orientar o muito conveniente casamento entre governação/administração e o PISA: (1) trata-se em processo com quinze anos, entre 2003 e 2015, de uma rotina adquirida, regular, consagrada tanto no discurso como na praxeologia das políticas educativas; (2) o programa da OCDE é mais especialmente referido e mobilizado regularmente nos textos dos programas do governo nos anos imediatamente subsequentes à realização dos exames quando se procede à divulgação de desempenhos, sua análise e interpretação à escala global e ao nível nacional de cada uma das jurisdições participantes; (3) continua o PISA a ser praticamente a única oportunidade organizada de proceder a uma avaliação indiciária do ensino não-superior; (4) o programa é estímulo para os esforços do governo ainda em curso para a universalização de avaliações extensivas e regulares das aprendizagens nas escolas do ensino-não superior; (5) o PISA mobiliza vocabulário, conceitos e sugestões que influenciam tanto o discurso como as práticas políticas educativas sobretudo nos domínios da organização curricular, da promoção da equidade e na mobilização ponderada do ICT na modernização das aprendizagens.

Em rigor, assim se identifica um processo de instalação do PISA na educação formal oferecida na RAEM que concretiza modelo mais panorâmico que, compartilhado por vários outros países e economias/regiões participantes entre atração e distração, alguns autores têm vindo a designar como a especial magia ou encanto do programa da OCDE:

The connection between PISA results and policy is not always obvious. The supranational spell of PISA in policy is the way that PISA results are used as a magic wand in political rhetoric, as a distraction from the ideological basis for reforms. The same PISA results could motivate a range of different policy solutions (BAIRD *et al.*, 2016).

4.2.6. O PISA NAS CONSULTAS PÚBLICAS

Interessa em complementar continuação relevar que a recorrência dos mesmos assuntos e a demora na sua concretização, das reformas curriculares às avaliações, não é particularidade das Linhas de Ação Governativa em matérias educativas, tratando-se não apenas de rotina tão instalada como o regular PISA, mas sobretudo de modelo de

governança, de modelo das políticas públicas, modelo mesmo da *política* em Macau. Com efeito, o modelo de política governativa cruza a demorada história de um enclave singular pulsando em plurissecular compromisso mais o tradicional poder muito das mais antigas, mas sempre presentes, associações e grupos dominantes da economia e sociedade do território. Não é exatamente possível governar em Macau, muito menos fazer políticas públicas na RAEM, sem prudentemente ouvir, negociar, promovendo compromissos mesmo que estes obriguem a alterar substancialmente leis, a acautelar e até a arrepiar caminhos de decisão e implementação de pequenas e grandes medidas políticas. Assim é ainda mais no campo da educação em que, já o sabemos, 96% dos alunos(as) frequentam escolas privadas que são estabelecimentos mais do que particulares, muitas vezes singulares e poderosos, ligados a associações e personalidades muito influentes, produzindo espaços peculiares de afirmação política e social.

Institucionalizando as políticas de compromisso das políticas públicas, a 16 de agosto de 2011, um despacho do chefe do Executivo (no. 224/2011) passou a regulamentar com força de lei as “Normas para a Consulta de Políticas Públicas”.²¹ Usando formal e juridicamente faculdade concedida pelo artigo 50º da Lei Básica, o despacho definia um campo importante de consultas em que se cruzava o político e o legislativo, a saber:

As Normas para a Consulta de Políticas Públicas (adiante designadas por Normas) são regras gerais e princípios orientadores que devem ser respeitados nas consultas públicas realizadas pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por RAEM), no domínio das políticas públicas, incluindo a tomada de decisões e as respectivas medidas e legislação (art. 1.1.1).

Em seguida, o despacho confirma mesmo a consulta de políticas públicas como condição de “uma boa governança” (art. 1.1.2), estipulando a necessidade do diálogo geral, mas também com as “associações cívicas”, assegurando adequada “partilha de experiências”:

²¹ Despacho do Chefe do Executivo n.º 224/2011, in: *Boletim Oficial*, no. 33/2011 de 15 de Agosto de 2011, pp. 1667-1676.

Intensificar o diálogo e a colaboração entre organismos consultivos, associações cívicas e serviços competentes, no sentido de integrar as informações e as opiniões da sociedade, partilhar as experiências e os resultados, com o objetivo de elevar a eficácia da consulta (art. 2.5).

O despacho prevê a necessidade de elaboração de um “relatório final da consulta”, a realizar no prazo de 180 dias após a recolha de opiniões, antecedendo a discussão e aprovação de qualquer “lei ou diploma legal” que tenha sido objeto deste processo.

Desde a publicação deste despacho estiveram em consulta pública 73 projetos de lei nas mais variadas áreas, incluindo 6 relativas ao ensino não-superior, a saber por ordem cronológica:

- Estatuto das escolas particulares, cuja primeira fase de consulta foi promovida pela DSEJ de 18 de fevereiro a 18 de abril de 2013;
- Estatuto das escolas particulares, segunda fase da consulta do anteprojecto de lei, novamente promovida pela DSEJ de 1 de março a 29 de abril de 2014;
- Alterações ao “Regime de Licenciamento e Fiscalização dos Centros Particulares de Apoio Pedagógico Complementar”, consulta igualmente sob a responsabilidade da DSEJ de 16 de janeiro a 6 de março de 2015;
- Alteração ao “Regime de Educação Especial”, consulta pública organizada também pela DSEJ de 2 de março a 31 de março de 2015;
- Sistema de avaliação do desempenho dos alunos da educação regular do regime escolar local, consulta pública sob a mesma responsabilidade da DSEJ de 31 de outubro a 29 de dezembro de 2016;
- Regime de Ensino Técnico-Profissional do Ensino Não Superior, consulta pública recebida pela DSEJ de 6 de junho a 15 de julho de 2018.

As consultas públicas sobre a educação especial, os centros particulares de apoio pedagógico complementar, vulgo centros de explicações, e o ensino técnico-profissional não têm interesse para a nossa investigação até porque por esses domínios o PISA se encontra completamente ausente. Em contraste, o programa da OCDE aparece nas duas consultas sobre o estatuto das escolas privadas e na consulta muito

participada sobre o sistema da avaliação, sendo mesmo mobilizado tanto em opiniões como nos relatórios finais.

Passando, assim, a acompanhar estas consultas, a primeira aberta entre 18 de fevereiro e 18 de abril de 2013 sobre as escolas particulares justificava-se com a urgência de chegar a uma nova lei, visto que o setor ainda se continuava a reger por legislação do período de transição anterior à RAEM (Decreto-Lei n.º 38/93/M, Estatuto das Instituições Educativas Particulares, de 19 de julho de 1993). A consulta justificava-se ainda com a necessidade de adequar o setor à já referenciada Lei de Bases do Sistema Educativo Não-Superior, de 2006. Aludia significativamente à circulação da avaliação do PISA desde 2003, para além de, naturalmente, destacar a premência de atualização e conformação ao novo desenvolvimento social de Macau (DSEJ, 2013, pp.3-4). Em termos práticos, a DSEJ colocava em consulta pública um anteprojeto de lei designado formalmente por revisão do “Estatuto das Escolas Particulares” centrado nos pontos que se seguem:

1. Âmbito de aplicação do Estatuto das Escolas Particulares;
2. Requisitos das escolas particulares sem fins lucrativos;
3. Documentos e processo de criação da escola;
4. Competências, composição e modo de funcionamento do conselho de administração, entre outros princípios;
5. Disposições sobre a transmissão das entidades titulares;
6. Quadro do pessoal das escolas particulares;
7. Cobrança a efectuar pelas escolas particulares;
8. Regime sancionatório.

A consulta pública reuniu um total de 117 opiniões, algumas formalmente em nome de escolas particulares, associações, grupos de professores e algumas, poucas, sugestões individuais. A quantidade e pluralidade de opiniões produzidas, a esmagadora maioria pugnando o respeito pela estreita autonomia das escolas privadas, muito criticando o anteprojeto de lei por “interferir” na gestão financeira, administrativa e pedagógica deste tipo de estabelecimentos.

Em duas opiniões formalmente remetidas em nome do Colégio do Perpétuo Socorro e da Escola Yingyuan, sublinhavam-se mesmo os desempenhos, num caso, “superiores” e, no outro caso, “brilhantes” obtidos pelos seus alunos no PISA para comprovar que o ensino privado produzia resultados muito superiores aos das escolas públicas sem, assim, necessitar de apertados controles e complicadas peias legais por parte do governo (DSEJ, 2103, p.43, pp.81-82).

A mesma lei regressou a consulta pública de novo organizada pela Direção dos Serviços de Educação e Juventude entre 1 de março e 29 de abril de 2014, processo etiquetado como de “segunda fase”, reconhecendo que, na primeira consulta, “após recolhidas as opiniões dos vários setores sociais, a DSEJ realizou uma revisão profunda sobre a adequação e a viabilidade das concepções do anteprojecto, tendo aperfeiçoado os conteúdos” (DSEJ, 2014, p.2). Esta segunda consulta prolongou-se por dois meses, incluindo muitas sessões e reuniões de esclarecimento e debate, recebendo 193 opiniões com a seguinte dispersão: 31% foram apresentadas pelas escolas, 26% pelo pessoal docente, 16% pelos dirigentes das escolas, 10%, pelas associações cívicas, 8% por outras personalidades do setor educativo, 6% por representantes das entidades titulares e apenas 3% pelo público (DSEJ, 2014, pp.10-11).

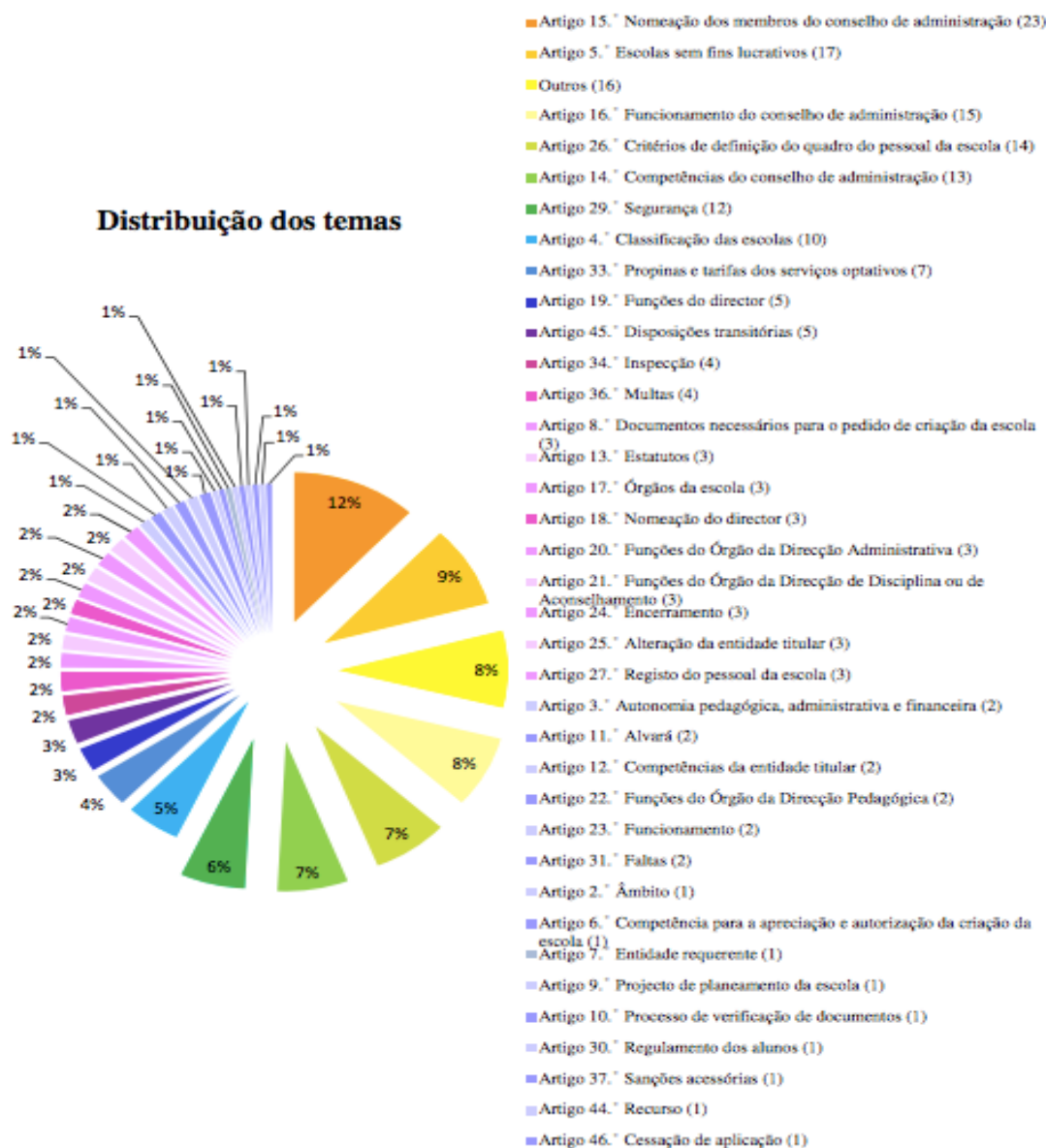
Trata-se de uma participação que se pode, com estes números, classificar de muito organizada e dominada pelas próprias escolas privadas, pelos seus dirigentes, pelas associações proprietárias e outros titulares, sobrando muito fragmentariamente a opinião do público em geral.

Em contraste, porém, estas 193 opiniões e sugestões oriundas das direções e administrações destas escolas particulares mobilizaram-se muito pouco para visitar os domínios educativos, das estratégias de aprendizagem aos *curricula*, das avaliações à capacitação das competências dos seus alunos. Ao contrário, a distribuição de opiniões e sugestões consagrada no relatório final publicado pela DSEJ mostra uma enorme dispersão da consulta por 37 diferentes preocupações muito ligadas aos temas administrativos, financeiros e até pormenorizadamente burocráticos da proposta de lei, pelo que estatisticamente apenas exibiram alguma expressão quantitativa significativa as 23 (12%) participações sobre o tema “nomeação dos

membros do conselho de administração” e as 17 (9%) interessadas em debater a questão das “escolas sem fins lucrativos”.

O tratamento da coleção de opiniões no relatório final da DSEJ em gráfico circular, a seguir, ilustra com facilidade esta distribuição muito criteriosa e distribuída, remetendo muito claramente para a intervenção organizada das escolas particulares e dos seus diferentes membros na crítica especialmente detalhada aos pontos mais concretos propostos neste anteprojeto de lei colocado em oficial consulta pública.

Gráfico 8 – Distribuição das opiniões na segunda fase da consulta do anteprojeto de lei sobre o “Estatuto das escolas particulares” (2013)



Fonte: Relatório DSEJ, 2014.

O resultado da consulta pública introduziu, finalmente, dezenas de alterações no anteprojeto de lei, sendo especialmente interessantes as reformulações do sistema de avaliação, concretizado em favor da autonomia das escolas privadas em sucessivos artigos: (a) a obrigação dos estabelecimentos de ensino entregarem junto da DSEJ um projeto de planeamento, obrigatoriamente observando um “mecanismo de auto-avaliação da escola” (art. 9º, nº 9); (b) insistido ao definir-se nas funções do diretor do estabelecimento a promoção da “auto-avaliação da escola e elaborar o respectivo relatório” (art. 19º, nº. 6); (c) voltando a insistir na mesma solução para estipular como obrigações da direção administrativa da escola “conservar as informações sobre a avaliação dos alunos” (art. 20º, nº. 4). Apesar do interesse concreto destas propostas articulares da lei das escolas particulares, muito mais pertinente se mostra a consulta pública realizada no final de 2016 sobre o “Sistema de avaliação do desempenho dos alunos da educação regular do regime local” a que não falta formalmente o PISA.

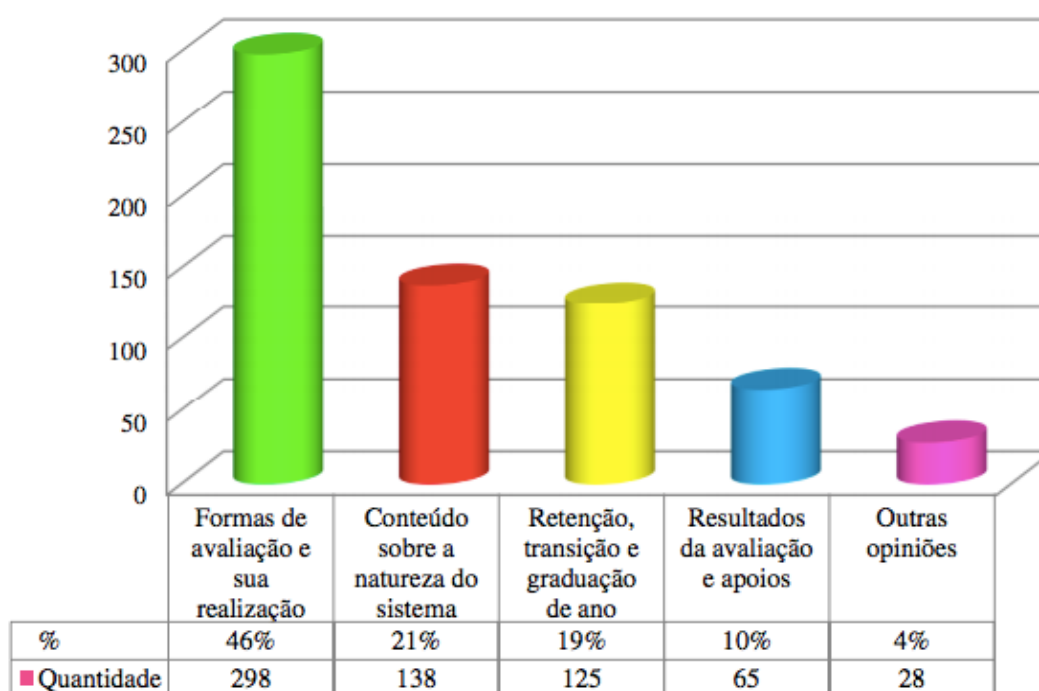
Na verdade, no texto preambular da consulta, a DSEJ sublinhava os grandes objetivos da proposta legislativa em torno de três disposições principais: (1) rever e melhorar os sistemas de avaliação; (2) rever também os sistemas de transição e de retenção das escolas; (3) promover o sucesso escolar de todos os alunos (DSEJ 2016: 2-3). O que levava ainda esta introdução da consulta a reconhecer textualmente a importância da colaboração com o programa da OCDE, destacando que

O Governo de Macau tem cooperado com organizações regionais e internacionais na realização de testes de avaliação aferida, como por exemplo o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), lançado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Progresso no Estudo Internacional de Leitura e Literacia (PIRLS) organizado pela Associação Internacional para a Avaliação do Sucesso Escolar (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Os resultados dessas avaliações têm auxiliado as escolas a reverem a situação de aprendizagem e do ensino, bem como têm, também, fornecido dados científicos mais objectivos que servem de referência para as políticas educativas do Governo da RAEM, respondendo continuamente ao desenvolvimento da educação de Macau (DSEJ, 2016, pp.2-3).

Esta foi mesmo até agora a mais participada consulta pública na área da educação não-superior: a DSEJ recebeu 654 opiniões, 241 (37%) subscritas por docentes sobretudo das escolas privadas da RAEM, 182 (28%) feitas por membros do público geral,

sobretudo encarregados de educação, 180 (27%) por escolas do território e mais 51 (8%) enviadas por várias associações, especialmente titulares de estabelecimentos de ensino. Em mancha gráfica de barras percebe-se sem dificuldades que as opiniões recebidas durante a consulta se interessavam sobretudo pelas “formas de avaliação e sua realização” (46%), a seguir pelo “conteúdo sobre a natureza do sistema” (21%), depois a “retenção, transição e graduação de ano” (19%), mais os “resultados da avaliação e apoios” (10%), adicionados ainda por várias sugestões diversas (4%).

Gráfico 9 – Distribuição das opiniões da consulta do anteprojeto de lei sobre o “Sistema de avaliação do desempenho dos alunos da educação regular do regime local” (2016)



Fonte: DSEJ, 2016.

A circulação de referências formais e em algumas (poucas) opiniões ao programa da OCDE nestas consultas públicas é especialmente relevante, sobrepujando a mera retórica política geral sobre o educativo, antes reconhecendo a importância do PISA tanto como instrumento de avaliação quanto como dispositivo de informação, análise e interpretação concorrendo para desfibrar as principais funções e disfunções dos

sistemas educativos dos participantes no processo e para auxiliar decisões em políticas públicas para a educação.

Em síntese, o PISA é mobilizado de forma intensiva nas consultas públicas. A *expertise* do *survey* tem servido como referência assídua na construção das políticas educativas. As opiniões recebidas durante as consultas concentram-se essencialmente nos problemas relacionados com as avaliações e com as retenções. Recorde-se, são estes os mesmíssimos problemas colocados em evidência nos relatórios da OCDE sobre Macau.

4.2.7. A INFLUÊNCIA DO PISA NO DEBATE PÚBLICO

As justificações políticas para a participação de Macau no PISA em 2003 persistem sem grandes alterações da ação política. O instrumento continua a ser o principal meio de avaliação de uma pequena franja e de alguns domínios de aprendizagem nas escolas da RAEM.

Fruto das preocupações dos educadores, decorrentes das avaliações menos satisfatórias nos exames internacionais, a DSEJ promoveu conferências internacionais como forma de elevar os conhecimentos dos professores e encontrar soluções para o aperfeiçoamento do sistema educativo.

Os relatórios do PISA 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 e 2018 possibilitaram colocar, na agenda pública educativa, uma coleção diversificada de matérias relacionadas com o desempenho escolar dos alunos, resultantes das avaliações menos boas, sobretudo nas literacias da leitura e da matemática.

Na imprensa, valorizam-se as descrições comparativas com os outros países (rankings), sublinhando-se as lacunas do sistema macaense, por comparação com os sistemas de ensino dos outros países participantes. Evidenciando uma natureza "multiusos" (CARVALHO & AFONSO & COSTA, 2009), o PISA é objeto de apropriações contraditórias e, nessa medida, a sua utilização depende do ponto de vista que se adotar. Esta especificidade possibilita aos múltiplos atores a sua acomodação, fazendo corresponder os seus valores e as suas lógicas discursivas específicas. Desta forma, o instrumento de avaliação da OCDE escora argumentários dos mais diversos quadrantes, permitindo que, no jogo político, se possam defender opiniões políticas antagónicas.

Contudo, a retórica discursiva em torno do instrumento, no debate público sobre educação, em Macau, parece não se traduzir numa tentativa de apropriação ou aprofundamento do conhecimento fornecido pelo PISA. A forma como o instrumento, e os seus resultados, são apresentados, é simplificada e condensada em textos simples, que se restringem a repetir os discursos da DSEJ e do ETARC, aquando da divulgação dos relatórios. Não obstante, o debate é ativo, no que respeita a prestação de contas, instaurando um clima de escrutínio e tensão política, as ideias e o conhecimento disseminado pelo *survey* propõem modos específicos de gestão dos sistemas educativos, sugerindo modalidades específicas no exercício do governo e das técnicas educativas, influenciando a qualidade dos resultados da aprendizagem, a igualdade nos resultados da aprendizagem, a equidade nas oportunidades educativas, a eficácia e eficiência dos processos educativos e a prestação de contas. Donde, a regulação dá-se pelo conhecimento incorporado no PISA, mas também na perspetiva do local onde esse conhecimento é produzido e do modo como é mobilizado, partindo de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e tradução que ocorrem entre os diferentes níveis, e que lhe conferem uma natureza multidimensional (COSTA, 2011). Funciona como suporte de opiniões divergentes, concorrendo menos para uma racionalização da ação pública e mais para uma politização do conhecimento, operando enquanto instrumento que, através de uma regulação *soft*, permite aos que estão a ser regulados poderem alterar as regras (JACOBSSON & SAHLIN-ANDERSSON, 2006, pp.253-254).

A publicação dos relatórios do PISA promove o debate (DSEJ, ETARC, *media*, educadores, associações locais) também na AL, e influencia o governo a auscultar a população no âmbito de consultas públicas. Consequentemente, realizaram-se diversas alterações legislativas no setor educativo de Macau, por influência direta e indireta do instrumento de avaliação internacional da OCDE e em função das avaliações obtidas pelos aprendentes do território.

4.3. CONFIGURAÇÕES DISCURSIVAS: CONSTATANDO A APROPRIAÇÃO PELA *EXPERTISE* E PELA POLÍTICA

Este capítulo tem o objetivo de clarificar uma possível construção de sentidos para a educação com recurso ao PISA, dimensão esta orientada pelo objetivo de constatar a mobilização do PISA e dos seus resultados para a construção de argumentários sobre a educação da RAEM nos universos da *expertise* e da política pública.

Os dados aqui apresentados resultam, como referido na Introdução, da adoção de procedimentos de *content analysis*, com recurso ao ATLAS.TI. Nas páginas seguintes, antes de entrar na apresentação, fazemos um pequeno complemento ao já dito, procurando clarificar a nossa abordagem.

Nota metodológica

Algumas possibilidades de construção de, pelo menos, um percurso em direção a respostas podem tentar fazer-se seguindo os prometidos processos de codificação. Trata-se na sua essência de um processo de ordenamento e redução pela categorização dos dados reunidos. As categorias ressaltam de codificações que são inicialmente *códigos abertos* por palavras, palavras-conceitos e suas associações, representando um primeiro andamento de um esforço de organização dos dados e das suas relações pertinentes. Nesta investigação, os dados são textos e documentos escritos, estendendo-se dos trabalhos de investigação aos documentos oficiais, arrolados dando cumprimento escrupuloso às seguintes regras de ordenamento: a regra da exaustividade exigindo que nenhum documento relevante deva ser deixado fora do processo de codificação; a regra da homogeneidade estipulando que a seleção dos documentos deve seguir associações temáticas e funcionais, logo permitindo a sua subsequente comparação em *codificação axial* ou *conetiva*; e a última regra, que é a regra da pertinência, esclarecendo que os documentos devem cumprir correlação com os objetivos da análise, o que se consegue na etapa da *codificação seletiva*, ajudando a prefigurar aquelas perspectivas persuasivas da proposta de teorização.

A partir destes princípios desenvolveu-se o processo gradual de codificação seguindo, independentemente das características da massa documental, sempre o mesmo

desenvolvimento metódico-técnico: (1) codificação aberta definida apenas por condições de seleção técnicas em acesso aos documentos e frequência de palavras; (2) codificação axial reunindo as relações de conexão entre as palavras anteriores mais frequentes e as suas propriedades em associação e contexto textual; (3) codificação seletiva, retendo apenas a(s) palavra(s)-conceito(s)-propriedade(s) mais frequentes e dominantes, adiantando a sua categorização conceptual pela reconstrução das suas conexões. Um primeiro andamento da codificação fez-se mobilizando os trabalhos científicos publicados sobre o PISA em Macau, respeitando assim a dimensão científica e técnica que estes textos agora vazados documentos não partilham com a coleção documental mais extensa que decorre da produção política, legislativa e das consultas públicas das propostas de leis para o ensino não-superior da RAEM.

Primeiras análises: as palavras

O ATLAS.TI cumpre escrupulosamente as condições definidas que aplica com surpreendente rapidez e eficácia a todos os documentos, independentemente da sua produção linguística original em inglês ou mandarim, oferecendo-nos esta hierarquia descendente de palavras seriadas pela sua frequência absoluta e por página:

Quadro 6 – Hierarquia descendente de palavras.

	PALAVRA/CONCEITO	FREQUÊNCIA	FREQUÊNCIA P/ PÁGINA
1.	MACAU [MACAO-澳门]	2419	1,91%
2.	PISA	907	0,74%
3.	ESCOLAS [SCHOOLS-学校]	736	0,61%
4.	ESTUDANTES [STUDENTS-学生们]	468	0,38%
5.	LITERACIA [LITERACY-文化]	412	0,34%
6.	EDUCAÇÃO [EDUCATION-教育]	387	0,31%
7.	LEITURA [READING-读]	291	0,24%
8.	DESEMPENHO [PERFORMANCE-性能]	276	0,22%
9.	AVALIAÇÃO [ASSESSMENT-估价]	273	0,22%
10.	MATEMÁTICA [MATHEMATICS-数学]	266	0,21%
11.	CIÊNCIA [SCIENCE-科学]	254	0,20%

12.	REPETENTES [REPEATERS-发器]	188	0,15%
13.	QUALIDADE [QUALITY-质量]	172	0,14%
14.	TALENTOS [TALENTS-才能]	149	0,12%
15.	COMPETÊNCIA [PROFICIENCY-執]	145	0,12%
16.	REPROVAÇÃO [REPETITION-重复]	141	0,12%
17.	EQUIDADE [EQUITY-公平]	137	0,11%
18.	ESCALAS [SCALES-秤]	131	0,10%
19.	GÉNERO [GENDER-性别]	130	0,10%
20.	APRENDIZAGEM [LEARNING-学习]	129	0,10%
21.	RETENÇÃO [RETENTION-保留]	127	0,10%
22.	CONHECIMENTO [KNOWLEDGE-知识]	125	0,10%
23.	ATITUDES [ATTITUDES-态度]	119	0,09%
24.	CURRICULUM [课程]	111	0,09%
25.	INDICADORES [INDICATORS-迹象]	104	0,08%

Fonte: *Corpus de documentos consultados.*

Esta dispersão e ordenamento das palavras substantivas mais frequentes quando se codifica a literatura académica como dados documentais sugere algumas surpreendentes frequências. Retirando as duas palavras verdadeiramente que se esperava serem mesmo, quase “naturalmente”, mais frequentes – Macau e PISA – o restante vocabulário substantivo e conceitual é não apenas muito limitado (23 palavras) como praticamente do código “leitura” para baixo são precisas em média 5 páginas e mesmo 10 páginas nas últimas oito palavras para que o processador da pesquisa as possa encontrar. O que se explica pela estreitíssima ligação de assumida dependência entre estes dados e os próprios relatórios regulares da OCDE sobre os desempenhos trienais em exames do PISA: 38,9% desta literatura académica vazada em dados está ocupada por quadros e gráficos muitos, mais 9,3% (praticamente uma página em cada dez) ocupa-se com extensas referências e bibliografias, a que se somam 1,8% de páginas preenchidas com títulos e simples mudanças de página. O que quer dizer que apenas metade das páginas escritas destes dados produz rigorosamente vocabulário conceitual pertinente para a descrição, análise e interpretação do desempenho dos alunos de Macau nos exames sucessivos do PISA.

Quando se começa a desfibrar com mais pormenor a distribuição da frequência das palavras substantivas dos dados em codificação domina, depois de *escolas* e *estudantes*, um vocabulário sucessivamente saído da cultura textual dos relatórios do PISA: *literacia* aparece imediatamente antes de *educação*, depois vindo a *leitura*, o *desempenho*, a *avaliação*, a *matemática* e a *ciência*. As palavras mais analíticas em *qualidade*, *competência*, *equidade*, *escalas* e *gênero* foram igualmente emprestadas pelo vocabulário técnico do PISA, pelo que rigorosamente os substantivos que mais se ligam às escolas e ao sistema educativo do ensino não-superior de Macau são as que se embaraçam com o tema da *reprovação* e *retenção*. Mesmo palavras fundamentais na investigação nestas áreas da educação como *aprendizagem*, *conhecimento* e *currículo* aparecem nas posições finais da frequência da codificação, revelando muito pouca mobilização da situação educativa específica da RAEM. Pior ainda, seria quase fastidioso arrolar a ampla constelação de palavras-chave já não apenas em ciências da educação, mas sobretudo em situações sociais mais do que evidentes ausentes significativamente nesta codificação que se encerra já com palavras que precisam quase de 15 páginas para aparecerem: não há *professores* ou *ensino*, como também não existem *reformas* ou o mais primário vocabulário político de que apenas sobra com alguma proximidade o conceito de *talentos*.

A partir desta codificação aberta passe-se ao degrau seguinte do processo, submetendo agora as dez palavras mais frequentes, mas excluindo o geral Macau, ao escrutínio do ATLAS.TI em busca das relações de proximidade e das associações que nos sugerem uma codificação conetiva. Sobram, agora, apenas as palavras PISA, ESCOLAS, ESTUDANTES, LITERACIA, EDUCAÇÃO, LEITURA, DESEMPENHO, AVALIAÇÃO, MATEMÁTICA e CIÊNCIA que se ordenam em frequência de proximidades e associações de palavras:

Quadro 7 – Codificação de palavras mais frequentes.

PALAVRA/CONCEITO	PROXIMIDADE E ASSOCIAÇÕES
------------------	---------------------------

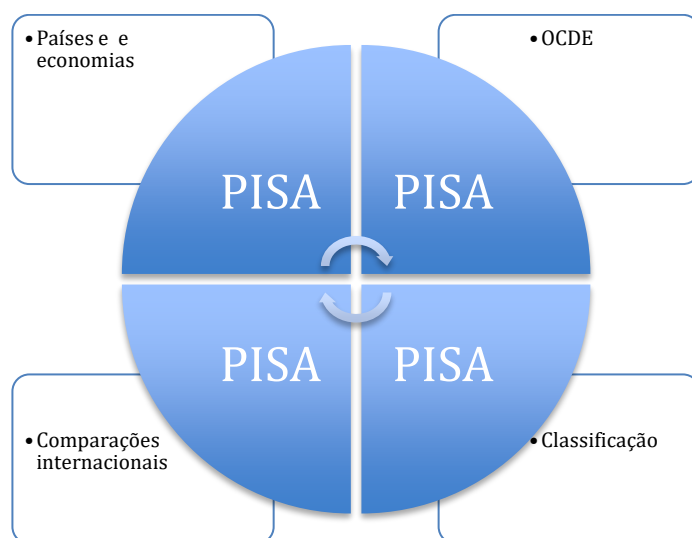
1. PISA:	
Países e economias participantes [participants].....	61
OECD	49
Comparações internacionais [international comparison]	32
Classificação [league table]	31
2. ESCOLAS:	
Baixo-desempenho [low-performing]	39
Literacia [literacy rate]	31
Escolas privadas [private schools]	29
3. ESTUDANTES:	
Baixo-desempenho [low-performing]	38
Alto desempenho [high-performing]	23
4. LITERACIA:	
Avaliação [assessment]	89
5. EDUCAÇÃO:	
Sistema [System].....	27
Equidade [Equity].....	26
6. LEITURA	
Avaliação [Assessment]	83
7. DESEMPENHO	
Avaliação [Assessment]	106
Desempenho internacional [international assessment]	79
8. AVALIAÇÃO	
Avaliação das escolas [School assessment]	41
9. MATEMÁTICA	
Avaliação [Assessment]	101
10. CIÊNCIA	
Avaliação [Assessment]	91

Fonte: *Corpus* de documentos consultados.

Não é, felizmente, para a economia desta investigação muito complicado apurar as principais conexões entre as palavras-chave codificadas e as suas associações em proximidade e contexto: domina mais do que claramente o termo *avaliação* em todas e as suas diversas correlações em leitura, matemática, ciência e desempenho. Em contraste, não existe proximidade entre escolas e avaliação, sendo aquelas associadas

aos seus desempenhos, altos e baixos, e dimensão privada. Acresce ainda significativamente que as associações com a muito presente palavra PISA não se fazem também em avaliação, mas em países, incluindo a OCDE, comparações e tabelas classificativas. O que nos poupa o trabalho complicado de adiantar uma codificação seletiva muito complexa e plurilinear com muitas ramificações e conexões já que a palavra-chave ressaltando com mais frequência da codificação aberta para pesquisa axial, PISA, apresenta muito rigorosamente esta expressão gráfica em propriedades relacionais:

Figura 6 – Palavras-chave mais frequentes na codificação aberta para pesquisa axial.



Fonte: *Corpus* de documentos consultados.

Esta codificação seletiva permite, assim, perceber que o PISA é valorizado nos trabalhos científicos publicados sobre Macau como programa de classificação internacional de um sistema educativo, mas não maiormente como instrumento de avaliação e, muito menos, de regulação ou reforma do sistema educativo, duas categorizações completamente ausentes do processo de codificação desde as suas iniciais fases. Mais ainda, este reconhecimento da dimensão e prestígio internacionais do PISA justificam-se em produção científica especializada que incorpora quase completamente o seu vocabulário técnico. Resta imediatamente saber, em continuação, se são estas perspectivas categóricas que ressaltam de um segundo andamento em

codificação dos dados da documentação governamental, legislativa e das consultas públicas.

4.3.1. A CODIFICAÇÃO DAS LAG, PROPOSTAS DE LEIS, CONSULTAS PÚBLICAS E LEIS

Quando se reúne e grava no ATLAS.TI toda a documentação oficial que se reuniu entre as LAG, legislação e consultas públicas chega-se a um arquivo de 2.406 páginas que, com mais do dobro da literatura académica, chegando a 878.978 palavras, tem a vantagem de se poder investigar completamente em português. Sendo precisamente língua oficial a par do mandarim, os documentos oficiais estão obrigados a circular também na língua portuguesa. O que quer dizer que a instalação e circulação do PISA sempre feita em termos oficiais, governamentais e administrativos, deveria também estar oficial e normativamente obrigado a relatar-se publicamente em português. Isso não acontece com a fixação da gestão científico-técnica do PISA na ETARC da Universidade de Macau pela qual nenhum investigador é proficiente na língua portuguesa, logo explicando a predominância da produção académica, mas também de relatórios, em inglês e mandarim. Não se trata aqui de tema menor, formalmente jurídico ou normativo, muito menos ditado por remotas reminiscências do arcano luso colonialismo e as suas várias teorias em luso-tropicalismos e quejando hoje adejando em torno da generosa, mas complicada, ideia de “lusofonia”. Na verdade, cura-se de questão bem mais profunda em que se interroga o próprio rigor que se quer também jurídico dos relatórios sobre o PISA: continuando a ter a RAEM um regime jurídico ainda muito estribado no sistema português, parece, pelo menos, limitativo da adequada produção pública de relatórios sobre um sistema internacional negociado para a avaliação do desempenho de alunos de Macau não os divulgar também formal e oficialmente em português, logo convocando a terminologia técnica jurídica consagrada na Lei Básica e nos principais códigos jurídicos da RAEM.

Seja como for, fique-se, em seguida, com os resultados em frequência da codificação aberta que, agora exclusivamente em português, aplica exatamente os requisitos técnicos utilizados no primeiro apartado documental em literatura académica debruçada sobre Macau:

Quadro 8 – Resultados em frequência da codificação aberta.

PALAVRA/CONCEITO	FREQUÊNCIA	FREQUÊNCIA P/ PÁGINA
SUBSÍDIOS	1.608	0,66%
PROSPERIDADE	1.117	0,46%
DSEJ	843	0,35%
TALENTOS	809	0,33%
HARMONIA	794	0,33%
PLATAFORMA	756	0,31%
EDUCAÇÃO	608	0,25%
ESCOLAS	439	0,18%
AValiação	219	0,09%
QUALIDADE	118	0,04%

Fonte: *Corpus* de documentos consultados.

Repare-se que resistiram da anterior codificação da literatura académica apenas cinco palavras: *escolas*, *educação*, *avaliação*, *qualidade* e *talentos*, todas com exceção da última em convenientes talentos na parte mais baixa do ordenamento da codificação, algumas com expressões muito baixas, logo esparsamente convocadas em documentação política e legislativa. Entraram novas palavras-chave, muito mais estratégicas, ideológicas e políticas que dominam mesmo a frequência da codificação: muito significativamente, mandam primeiro os subsídios, seguidos de prosperidade (que certamente ajudam a garantir...), da DSEJ, outra vez de mais talentos, harmonia e plataforma. Desapareceu completamente o PISA – no seu aritmético lugar está a DSEJ – e todos os domínios em literacia e anexos com ele relacionado. Não descobre também o processador de dados o vocabulário que, entre *desempenhos*, *equidades*, *géneros* ou *indicadores* ampliava a frequência dos termos naquele primeiro apartado documental. Poder-se-ia simplesmente sugerir, não sem razão, ser a literatura científica muito mais

rigorosa e precisa, também técnica e conceptual, do que o vocabulário político com as suas demandas públicas e entendimentos sociais muito mais amplos. A verdade é que se identifica na comparação dos resultados logo da codificação aberta entre os dois apartados documentais diferenças mais do que substanciais de palavras omissas contra outras que se descobrem: trata-se mesmo de perspectivas sobre a educação com muito diversas expressões textuais e conceptuais, assim em conhecimentos. Pior ainda, o tratamento científico do PISA a partir dele próprio, das suas categorias ao seu vocabulário mais primário, tem muito pouca influência no discurso político sobre a educação em Macau dominada muito concreta e materialmente por subsídios, pela sua administração através da DSEJ e pelos princípios políticos repetidos em talentos, harmonia e plataforma. O que se confirma quando se faz a codificação associativa e em proximidade dos 6 conceitos substantivos mais frequentados.

Quadro 9 – Codificação associativa e em proximidade de conceitos e substantivos.

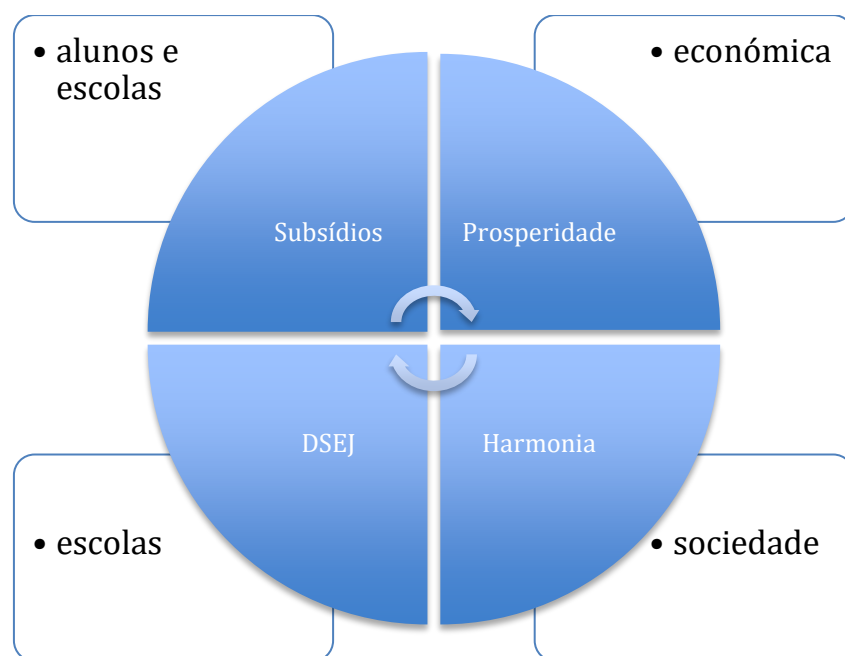
PALAVRA/CONCEITO	PROXIMIDADE E ASSOCIAÇÕES
1. SUBSÍDIOS:	
Alunos	554
Escolas	301
2. PROSPERIDADE:	
Económica	416
3. DSEJ:	
Escolas.....	248
4. TALENTOS:	
Desenvolvimento.....	76
5. HARMONIA:	
Sociedade.....	124
6. PLATAFORMA	
Serviços.....	69
Países de Língua Portuguesa	51

Fonte: *Corpus* de documentos consultados.

Não é preciso ser especialmente perspicaz ou pedir os talentos em que o discurso governamental vai insistindo recorrentemente para se perceber que, quando se muda

em dados da investigação para a política oficial, as palavras-chave, os conceitos ordenadores, mudam tão substancialmente como as suas relações quase materiais e primárias. Domina em educação a repetida ideia do subsídio, alimentando a economia da prosperidade – mesmo quando ela vem mais prosaicamente dos muitos casinos... – entregue à DSEJ que se encarrega de assegurar também em domínios educativos a geral harmonia que preside à ordem social de Macau. Em bom rigor, parece conveniente cruzar os resultados dos sucessivos degraus da codificação dos dois grandes apartados de dados porque eles são, na verdade, ambos completamente oficiais mesmo quando desvendam que os limites do conhecimento, neste caso dos conhecimentos produzidos pelos exames do PISA, são exatamente os dos interesses estratégicos que ajudam a legitimar em discurso e ação governativas. Mais ainda, a produção de conhecimentos tende, assim, a ser sobretudo um processo instrumental, quase em muito especializadas técnicas, cuja utilidade tem os precisos limites deste vocabulário político em ideias de harmonia social estribadas pela prosperidade económica e financeira da RAEM.

Figura 7 – Cruzamento dos resultados dos sucessivos degraus da codificação.



Fonte: *Corpus* de documentos consultados.

Esta codificação seletiva permite perceber que o PISA é valorizado na literatura académica debruçada sobre Macau como programa de classificação internacional de um sistema educativo. Poderá contribuir como instrumento de avaliação e de regulação para a reforma do sistema educativo. Este reconhecimento da dimensão e prestígio internacionais do PISA justificam-se em produção científica especializada que incorpora quase completamente o seu vocabulário técnico.

Sintetizando, os resultados das avaliações PISA são apresentados pela DSEJ e pelo ETARC de uma forma simplificada e condensada em textos simples. Apesar da simplicidade e da ausência de rigor técnico-científico, o debate é ativo, no que respeita a prestação de contas, instaurando um clima de escrutínio e tensão política junto dos pais, encarregados de educação e associações locais.

A publicação dos resultados das avaliações dos aprendentes locais nas várias edições do PISA tem promovido o debate junto da DSEJ, ETARC, *media*, educadores e associações locais, mas também na AL, e tem influenciado o governo a auscultar a população no âmbito de consultas públicas. O *survey* da OCDE tem sido mobilizado de forma intensiva nas consultas públicas, e a sua *expertise* tem servido como referência assídua na construção das políticas educativas. As opiniões recebidas durante as consultas concentraram-se nos problemas relacionados com as avaliações dos alunos e com as retenções. Problemas já anteriormente sublinhados nos relatórios da OCDE sobre a RAEM.

Apesar do debate ser relativamente ativo, no que tange à prestação de contas, provocando um clima de escrutínio e tensão política junto dos atores locais, funciona como suporte de opiniões divergentes, concorrendo menos para uma racionalização da ação pública e mais para uma politização do conhecimento, operando enquanto instrumento que, através de uma regulação *soft*, permite aos que estão a ser regulados poderem alterar as regras.

Desde a primeira participação nos exames PISA que os seus resultados têm mobilizado e influenciado a ação pública. Contudo, a *expertise* do *survey* tem vindo a alimentar de modo muito reduzido as políticas públicas para a educação de Macau.

FECHO

Depois de tratados e analisados todos os materiais coletados para esta investigação, é chegada agora a altura para a sua clarificação em sede de conclusão que passaremos a apresentar logo após a discussão que se segue.

1. DISCUSSÃO

A nossa discussão estrutura-se em torno de duas tópicas fundamentais que atravessam toda esta tese: a participação do PISA nos processos de multi-regulação da educação macaense e o papel do conhecimento pericial nas políticas e ação pública em Macau.

1.1. A REGULAÇÃO PELO PISA

O PISA tornou-se presença regular no sistema educativo de Macau. Encontra-se regularmente nas Linhas de Ação Governativas, descobre-se regularmente nas principais leis e regulamentos para o ensino não-superior, mobiliza-se regularmente quando essas leis seguem para consulta pública e vazou-se em muito regular glória das mais referencias e muito procuradas escolas privadas da RAEM. Resta saber se a instalação regular do PISA em Macau tem vindo mesmo a produzir *regulação* do sistema educativo. Trata-se de tema de investigação importante, mas conceito obrigando a frequência muito especializada, mais ainda no domínio da pesquisa e debates académicos em torno do programa de avaliação da OCDE. Vários têm sido os trabalhos científicos debruçados sobre questão da regulação no estudo dos famosos “efeitos PISA”, especialmente investigando mudanças nos modos de regulação e no papel de diversos tipos de conhecimentos que influenciam a produção e desenvolvimento das políticas públicas em educação:

A problematização e a inquirição sobre políticas públicas, no quadro de uma interrogação maior sobre as modalidades e os instrumentos da multirregulação da educação - incidindo, especialmente, nos âmbitos da administração das unidades organizacionais escolares e das profissões da educação - associam-se a um universo de preocupações sociais e políticas com o 'presente' da educação: com a democraticidade das formas de governo e de administração da educação;

com a equidade das formas de organização e associam provisão da educação com o enfrentamento de novos riscos associados com o mundo do trabalho, como o desemprego, a precariedade, a desqualificação e a requalificação, a erosão das carreiras. Dito de outro modo, este conjunto de preocupações sociais e políticas, indissociável da corrente crise no Estado Social e na educação pública, é fator decisivo para indagar as possibilidades e as fragilidades dos novos modos e instrumentos de regulação no setor da educação (CARVALHO, 2015, pp.328-329).

Em consequência destas transformações e fragilidades várias, o PISA comparece como instrumento de regulação transnacional, produtor de análise e conhecimento sérios educativos, de projeção global e nacional, logo se propondo já apoiar e fundamentar já patrocinar e desenvolver o trabalho complexo de regular a ação pública em educação (FREEMAN *et al.*, 2007; PONS & ZANTEN, 2007; CARVALHO, 2009). Trata-se, na verdade, de se propor como ator e agente de regulação entre outros atores políticos e sociais, académicos e especialistas, impondo essa sua *regular* instalação e frequência nos sistemas educativos nacionais, incluindo no seu pensamento político estratégico, legitimando e explicando as opções das políticas públicas educativas:

A regulação das políticas públicas e da acção pública, em educação, é concebida como um processo composto por um complexo conjunto de acções e interacções, realizadas por múltiplos actores, produzindo a coordenação da acção colectiva na oferta da educação como bem público (AFONSO, 2008, p.6).

Assim, em termos mais específicos, é precisamente na mudança dos processos de regulação das políticas educativas que se tem vindo a instalar regular o PISA, oferecendo um conhecimento especializado de tal forma institucional e tecnicamente sustentado ao ponto de suportar opiniões divergentes, assim concorrendo menos para uma racionalização da ação pública e mais para uma politização do conhecimento em educação (MAROY & MANGEZ, 2008), melhor, a adoção política de novas formas de conhecimento e, com elas, de renovadas praxeologias (RAUTALIN & ALASUUTARI, 2007). As formas atuais de governação com a sua continuada retirada do público, em paralelo com a privatização de setores sociais importantes, tendem a recorrer cada vez mais exageradamente ao conhecimento especializado, o que depois também ocorre junto de outros atores sociais e suas organizações, fazendo com que produção e situação políticas, mas também oposição e alternativa políticas

compartilhem uma mesma necessidade de justificação pelo conhecimento que se quer rigoroso, científico e técnico (BARROSO, 2009; DELVAUX, 2009). O que quer dizer que assistimos nas últimas décadas com a aceleração das globalizações a um recuo ou decadência – que é rigorosamente transformação – das modalidades tradicionais em monopólio estatal ou governamental da regulação política que agora se amplia, diversifica e pluraliza ao aceitar-se da governação aos governados a nova centralidade do conhecimento e informação muito especializados enquanto incontornáveis instrumentos de regulação instrumental, logo tão evidente como pragmática (AFONSO & COSTA, 2009).

Aplicadas estas transformações aos sistemas e práticas educativas, a regulação passa a ser o que resulta da articulação entre uma ou várias regulações de controlo, geralmente governamentais ou oficiais, e processos horizontais, transversais e co-extensivos, de produção e propostas fundamentadas em especializado conhecimento educativo pelos vários atores sociais, especialmente os *especialistas* e *técnicos* em educação de normas na organização de que se trate. A regulação subsume-se em processo mais social e menos estritamente político em oficial sentido, tornando-se no conjunto das “regras de jogo” negociadas, reivindicadas, simplesmente propostas e contrapropostas, permitindo resolver problemas, opções e decisões políticas em assumida interdependência e coordenação. O que na ordem da investigação obriga a situar a pesquisa nessa outra ordem das ligações, das conexões e das redes interdependentes que produzem regulação, obrigando a descrever em correlação dois tipos de fenómenos diferenciados, mas profundamente interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam (BARROSO, 2005, 2006).

Assim, quando estamos em presença dos modos como os atores se apropriam das regras e as transformam, falamos então de uma *regulação* situacional, ativa e autónoma, a qual é vista como um processo atuante na produção e reprodução de “regras de jogo” (REYNAUD, 1997 e 2003), compreendendo a definição de *regras* (normas, injunções, constrangimentos) que orientam o funcionamento de um sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, justamente em função dessas mesmas regras (BARROSO, 2006). Esta intensa interação quase de contrários, incluindo posições e oposições sociais e políticas, permite a

continuada reprodução de conhecimentos que se querem não conflituais porque rigorosos e técnicos, logo socialmente evidentes, assim se gerando verdadeira ilusão na produção de sistemas consensuais, pese embora a sua completa impossibilidade em qualquer sociedade atual, tão dinâmicas como complexas.

Nas ciências sociais, as teorias não conflituais, veem no ajustamento (entre os diferentes atores envolvidos no processo de regulação) a procura de um equilíbrio social ótimo. Elas reforçam a ideia corrente de regulação como a obtenção de um financiamento 'correto'. Pelo contrário, segundo as abordagens políticas, a regulação não assegura nem a harmonia, nem a estabilização rigorosa, nem a otimização, porque a elaboração e a aplicação das regras é uma disputa social e dá lugar a conflitos, quer abertos e violentos, quer instituídos quer escondidos (BETTENCOURT, 2004, p.53).

Acresce ainda que, nas últimas décadas, parte significativa da literatura científica no domínio dos estudos de educação tem direcionado pesquisas e análises para as alterações dos modos e mecanismos de regulação imediatamente decorrentes dos processo de globalizações, mais concomitante pluralização e descentralização das políticas educativas muito conotadas com a ideia de territorialização (AFONSO, 2003). Este duplo processo de reconfiguração parece ter definitivamente alterado o papel atual do Estado nos sistemas nacionais de ensino, escorando a transformação do *Estado Educador* para um emergente *Estado Regulador* (CHARLOT, 2007), assim se perdendo as grandes ideias reformadoras vindas ainda do final do século XIX lendo a educação como o maior desígnio nacional a garantir pela decidida intervenção política de Estados confiando na generalização da educação dos seus cidadãos enquanto causa principal de um linear progresso económico:

O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do 'mercado' educativo (LESSARD, BRASSARD & LUSIGNAM, 2000, p.35).

Apesar da complexidade destas transformações, algumas ainda em desenvolvimento e, por isso, difíceis de descrever e teorizar cientificamente, afigura-se consensual destacar que, à escala global, se verifica a progressiva desnacionalização dos sistemas nacionais de educação como resultado, quase paradoxal, de um duplo movimento de transnacionalização e de descentralização a que correspondem novos modos de regulação: mais regulação induzida e regulação partilhada que se combinam com as formas tradicionais de regulação pública de carácter coercivo, centralizado, hierárquico e burocrático:

Nos regimes políticos centralizados, a pré-regulação estatal é privilegiada. Os regimes 'burocráticos' correspondem a uma hipertrofia da pré-regulação. A desconcentração e a descentralização tendem a desenvolver a co-regulação. Por fim, os mecanismos de pós-regulação são ilustrados por medidas conjunturais, como a adaptação do plano em curso de execução, a função jurisdicional, etc. (MEHEL, 1974, p.36).

As transformações em desenvolvimento globais e nacionais no campo largo e poroso da regulação já política já também definitivamente político-social são especialmente pertinentes para se estudarem as dinâmicas de mudança e rotina do sistema educativo de Macau e os célebres “efeitos PISA”, entre 2003 e os nossos dias. A produção de um sistema educativo para o ensino não-superior, gratuito e subsidiado ao longo de 15 anos de escolaridade obrigatória, assentando em excessiva predominância de escolas particulares, de um setor privado, impôs a sua generosa autonomia com largo respaldo social, comunitário e associativo, mas também excitou a urgência da sua regulação e, em especial, da aceitação que se quer em consenso político e social da sua própria autorregulação. A participação de Macau nos exames do PISA desde 2003 tem contribuído para não apenas avisar e influenciar, mas também para transformar o próprio processo da produção de um novo modelo de regulação das políticas públicas de educação em que se cruzam vários atores e vários domínios nem sempre convergentes. O PISA é, assim, convidado especial e importante por Macau a trazer ao próprio processo de aceitação política e social das alterações dos modos e práticas da regulação política em educação a mais indiscutível evidência em conhecimento rigoroso, tecnicamente fundamentado e cientificamente compartilhado. O que se oferece ao governo e aos seus serviço regularmente tanto como às escolas e aos seus

proprietários, aos professores, encarregados de educação, investigadores e a todos os agentes educativos, mais ainda, política e socialmente, como pragmática evidência carregada de prestígio internacional a obsequiar à sociedade enquanto rede de espaços, grupos e interesses sociais.

É demonstrativo desta transformação dinâmica entre nova regulação política, co-regulação social e regulação técnica o discurso realizado na Assembleia Legislativa pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, durante e em defesa da apresentação das Linhas de Acção Governativa para 2012, surgindo o PISA já não apenas como lição, mas continuada aprendizagem, espécie de moderno “estudante” e, acima de tudo, indispensável regulador que já faz parte integrante, *regular*, do sistema educativo de Macau:

O PISA está a tornar-se parte do sistema educativo de Macau, assumindo, especificamente, o papel do estudante na avaliação do território. O Governo local está extremamente preocupado com os resultados do PISA. O Governo local acompanha o desenvolvimento da OCDE e das OI em geral. O PISA regula a prática na educação através de meticulosos procedimentos administrativos (Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, LAG, 2012).

Recorde-se ainda que, até 2003, o governo de Macau recorreu a uma regulação burocrática – institucional e de controlo -, para regular as políticas públicas para o ensino não-superior. Com a adesão ao PISA, três anos depois da transferência de soberania, passámos a assistir à adoção e apropriação por parte dos atores políticos - nos debates públicos, nas LAG e nas consultas públicas - de um vocabulário, noções, conceções, relacionadas com os princípios e quadro de valores que vêm norteando a OCDE no campo educacional mundial. Passámos a assistir à introdução de instrumentos de regulação de tipo “mercantil” no setor público que se terça com práticas burocráticas já estabelecidas. Nestes sentidos, a variedade de atores (estatais e não estatais) e estratégias do jogo social promovem um efeito de hibridismo na construção das políticas públicas “enquanto sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas, o que reforça o seu caráter ambíguo e compósito” (BARROSO, 2006, p. 53).

Este quadro teórico-concetual permite-nos retirar uma consequência central para o debate público e o privado em educação e que consiste no reconhecimento da importância dos contextos locais onde também se jogam as políticas públicas (VISEU,

2014). Os efeitos de transferência e empréstimo (MARCH & OLSEN, 1995) das políticas públicas – já antes explicitados –, entroncadas numa visão de construção de mercados educativos, circulam à escala global e são acolhidos e adotados nos contextos nacionais e regionais, em combinação com contextos particulares já existentes. Na perspetiva de Reynaud (2003), este processo traduz precisamente os fenómenos de regulação autónoma, local e situacional, referindo-se ao modo como os diversos atores interpretam, ajustam e reajustam aos mecanismos e conteúdos de sentido que identificam a regulação de controlo com os seus interesses.

É exatamente este, como se viu, o contexto de Macau. Os atores políticos inscrevem nas suas agendas e nas suas retóricas políticas um discurso recheado de palavras e ideias inspiradas no PISA (regulação induzida), contudo, o governo continua a recorrer a uma regulação burocrática, ativa, autónoma, local, situacional, institucional (normativa e de controlo), para regular as políticas públicas para o setor educativo da região. Trata-se de uma “cosmética” (BARROSO, 2006) baseada em justificações, dos atores políticos, de adoção de critérios de modernização, desburocratização e de combate à ineficiência do executivo (*new public management*) para, na verdade, reforçar os seus poderes autoritários e de controlo, pelas normas, da regulação das políticas para a educação.

1.2. CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CONHECIMENTO

Alguns autores têm vindo a visitar continuamente o PISA para analisar precisamente a influência do conhecimento e dos instrumentos de avaliação na construção das políticas educativas nacionais. Natércio Afonso e Estela Costa (2009), por exemplo, num estudo denominado “A influência do *Programme for International Student Assessment* (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português”, investigavam os novos modos de governo e de regulação em educação pelos instrumentos no âmbito do qual o próprio conhecimento advém como instrumento de fazer política e de regular os atores sociais. A influência do PISA no processo de decisão política educativa em Portugal, identifica a mudança na conceptualização do processo de decisão e na renovação dos

fundamentos da legitimidade política, mais assentes em fundamentação científica e menos em lógica curta de cariz ideológico.

Seguindo outro trabalho referencial nesta senda da inter-relação entre conhecimento e políticas educativas em que se vaza o PISA, Carvalho (2011) aborda os novos sistemas de regulação recorrendo a resultados de outros estudos efetuados por uma equipa portuguesa integrada em projeto desenvolvido em torno da interrogação geral: *Qual o papel do conhecimento na construção e regulação das políticas públicas?* O autor conclui que a “fabricação” e a regulação das políticas educativas tendem a ser mais intensivas na circulação de conhecimentos entre as diversas comunidades intervenientes nos processos de regulação, observando-se o recurso a mais diversificadas fontes de saberes, ao mesmo tempo que os recursos informacionais são mais frequentemente gerados noutras comunidades. Por isso, Rautalin e Alasuutari (2009) analisam como a produção de conhecimento do programa de avaliação da OCDE está integrada no processo através do qual a política de educação toma forma. Observam, para o efeito, quanto os atores interpretam os resultados do PISA para justificar as decisões tomadas nas políticas para a educação. A análise evidencia que as interpretações dos resultados dos exames internacionais tendem quase sempre a favorecer os responsáveis pelas ações dentro do governo, pelo que as conclusões extraídas do PISA resultam em textos representando e legitimando as políticas oficiais e escorando as suas agendas políticas prospetivas.

Pode tentar adiantar-se em muito generosa paisagem política geral que estas relações serviriam para perceber finalmente a firme instalação do PISA por Macau. Infelizmente, não colhem completamente. O que muito rigorosamente ressalta dos andamentos da codificação, privilegiando a construção de conceptualização diretamente a partir das frequências dos dados, é um processo outro através do qual é totalmente o governo e a sua administração em educação, a DSEJ, que orientam os tempos e modos dos célebres “efeitos PISA”. O programa da OCDE serve para comprovar em insuspeita avaliação internacional quanto o sistema educativo de Macau decorre em equidade, promove o talento, concorrendo para estribar a harmonia social. O conhecimento produzido pelos relatórios e técnicos do PISA tem, na verdade, reprodução em textos e artigos com científica qualificação, mas que não adiantam, alargam, problematizam ou abrem novas vias críticas de pesquisa da educação em

Macau: confirmam, afinal, a qualidade e veracidade dos relatórios da OCDE. Retirados os primeiros sarilhos nas edições iniciais do PISA em leitura, mais os debates sobre reprovações e retenções, o programa de avaliação circula por Macau em exata glória celebrada das escolas aos jornais diários, mas também nos trabalhos académicos, mais ainda no discurso político e pelas tutelas governamentais.

O PISA é mesmo processo de uma relação em dádiva, seguindo muito de perto o que Marcel Mauss nos ensinou sobre o poder do presente - o poder do *dom*: aquele que dá cria e exerce no que aceita um poder enorme, obrigando-o a retribuir (MAUSS, 1973).

2. CONCLUSÕES

Centrado no estudo do impacto nas políticas públicas de educação em Macau do “Programme for International Student Assessment” (PISA), promovido pela OCDE, a investigação analisou, sob a perspetiva da ação pública, os modos de regulação das políticas públicas para o setor educativo. Partindo deste quadro conceptual definimos como questão de partida para este estudo: Qual a relação entre os resultados nos exames PISA, de 2003 a 2018, e as reformas políticas para a educação em Macau?

A análise dos dados da investigação realizada permitiu-nos retirar três conclusões fundamentais:

1. A participação de Macau no PISA teve impacto nas políticas públicas de educação em Macau influenciando os modos de regulação institucional das políticas públicas para o ensino não-superior, evoluindo da regulação burocrática para a pós-burocrática;
2. Assente em conhecimento e gerador de conhecimento, o PISA é apropriado pelos atores que transformaram e adaptaram a política aos seus interesses;
3. O PISA é um instrumento de regulação transnacional, *soft*, compósito, que encerra influências dos níveis global, nacional e local.

As conclusões servem em utilitário esforço para sucessivamente destacar o itinerário problemático de investigação, sublinhar os principais resultados obtidos em análise documental e em análise de conteúdo, responder à coleção de perguntas de pesquisa em

que se apartou a problemática inicial, indicar linhas de investigação futura e adiantar algumas recomendações face aos resultados da investigação.

1. Analisou-se o conteúdo de conferências de imprensa do governo de Macau sobre os resultados obtidos pelos alunos de Macau; os relatórios dos sucessivos desempenhos dos alunos de Macau nas edições do PISA, entre 2003 e 2018 e o impacto que tiveram nos meios de comunicação social de Macau; analisaram-se as notícias dos jornais diários e da isolada revista “Macau”; estudámos as Linhas de Ação Governativa; analisámos o conteúdo das consultas públicas sobre propostas de Lei para o ensino não-superior bem como os contributos recebidos e o acolhimento que os resultados dessas consultas tiveram por parte do poder político; e por último o impacto produzido nas três principais Leis que organizam a educação primária e secundária em Macau.

2. Analisada toda a coleção de documentos, testemunho evidente da progressiva importância do programa da OCDE nas políticas educativas de Macau, as palavras, conceitos e associações conceituais, resultam num vocabulário muito dominante marcado por essas cinco palavras mais frequentes: *subsídios*, *prosperidade*, *DSEJ*, *talentos* e *harmonia*. O que quer dizer, a governação e ainda mais governação com as suas estratégias maiores de consensualização social.

3. Apesar de vários países e economias partilharem o mesmíssimo programa da OCDE, e o conhecimento que dele retiram contribuir para o enriquecimento das políticas públicas, em Macau, os resultados nas três literacias, tem um significado diferente. Servindo-se das mais modernas instrumentações digitais para se interpretar, um ano depois, com as mais sofisticadas ferramentas informáticas em estatísticas, tabelas, quadros e gráficos casando a moda global às expectativas nacionais e locais, é apenas uma referência nas Linhas de Ação Governativa que se vai repetindo ano após ano.

4. As avaliações do PISA têm constituído ajuda importante no diagnóstico dos problemas e disfunções do sistema educativo, mas não melhorou a sua qualidade nem alargou a liberdade de escolha das famílias. As escolas continuam com um ensino-aprendizagem muito centrado no professor, preparando os seus alunos para a realização de exames internos ou internacionais. Constata-se, pois, um contrassenso. Enquanto que a OCDE projeta o PISA como um difusor privilegiado de modo a influir na regulação das políticas educativas e no seu processamento, as ideias e o conhecimento disseminado pelo *survey* propõem modos específicos de gestão dos sistemas

educativos, sugerindo modalidades específicas no exercício do governo e das técnicas educativas (COSTA, 2011), Macau continua a preparar os seus alunos para a realização de exames internos ou internacionais, apenas com a intenção de conseguir um melhor posicionamento nos *rankings* mundiais. As escolas seguem os mesmos sistemas tradicionais (sistema de preparação para os exames imperiais), recorrendo aos mesmos manuais, testes e exames. Um ensino com aulas expositivas, centrado no professor, com recurso à memorização, de molde a preparar os aprendentes para a realização de testes e exames.

5. Desde a primeira participação de Macau no PISA em 2003, são apenas os resultados que estabelecem a posição do território no *ranking* mundial que tendem a circular nos discursos especializados sobre educação, que são difundidos (com muito pouco impacto) pelos *media* e debatidos na assembleia legislativa sem rigor técnico, de uma forma repetida, sem sustentação no vasto conhecimento oferecido pelo *survey* da OCDE. Macau não aproveita uma das mais relevantes características do PISA que é a sua orientação política, marcada pela capacidade de permitir ao governo extrair lições políticas a partir da *expertise* que o “regulador” produz (OCDE, 2007).

A OCDE, com todo o seu prestígio de grande organização internacional, mais a sua invejável capacidade científica, profissional e técnica, monta, renova, analisa e difunde os resultados de um sistema de avaliação educativo que se tornou referência global hoje incontornável. O PISA sobrepujou os limites geográficos e culturais dos membros da OCDE, assim chegando a estádios outros e a pistas as mais diversas. Macau participa nas avaliações do PISA desde 2003 porque procura fazer parte desta corrida internacional referencial em que corre para ganhar. Assim, o que mais move o governo de Macau e a administração do programa pela DSEJ, desde 2006 em colaboração com o ETARC, é indiscutível e prioritariamente participar para ganhar posições cimeiras nos resultados da avaliação entre, afinal, os “grandes” que são países, economias ou até cidades da China muito maiores em território, população e recursos sem comparação com a estreita pequenez do espaço territorial e demográfico em que assenta a RAEM.

6. Ao mesmo tempo, a governação do sistema educativo do ensino não-superior aproveita a interpretação do desempenho dos alunos de Macau nas edições do PISA entre 2003 e 2018 para identificar também disfunções de aprendizagem, escolaridade e, em especial, regimes de avaliação. Os resultados inicialmente medíocres em literacia

da leitura não apenas alertaram, mas promoveram ações, a recorrente dificuldade dos alunos locais em se identificarem social, cultural e simbolicamente com as suas escolas continua ainda a alimentar debates, reflexões e propostas. Mas trata-se apenas de pequenos grãos de areia numa engrenagem em que os resultados do PISA muito caucionaram ao identificarem por Macau os melhores resultados transnacionais em equidade e oportunidades educativas, logo justificando as políticas e os investimentos que garantem escolaridade gratuita e apoio a um sistema educativo não-superior esmagadoramente privado por onde se encontram as pistas em que corre o PISA em Macau. O que obriga a responder, finalmente, que os alunos de Macau participam no PISA devido, primeiro, ao enorme prestígio internacional em conseguir os lugares cimeiros nas tabelas de desempenhos dos relatórios da OCDE, o que tem concorrido para legitimar as políticas educativas do governo da RAEM, concomitantemente aproveitando as interpretações dos tecnicamente fundamentados relatórios de desempenho gerais e particulares a cada país e economia participantes para promover pequenos ajustamentos políticos e legais ao sistema de ensino não-superior de Macau.

7. O PISA não gera diretamente quaisquer opções nas políticas educativas para o quase paradoxal sistema de ensino não-superior de Macau, privado a 95%, mas pago a 100% pelos subsídios do governo da RAEM através da DSEJ e, mais recentemente, do Fundo de Desenvolvimento Educativo. Tratando-se, como se estudou, de sistema construído por processos de longa duração da história singular de Macau, o PISA não oferece, sugere ou fundamenta qualquer alternativa a este modelo que se estriba em permanente tensão e negociação. Mesmo assim, o PISA ganhou esses espaços que a investigação foi encontrar entre deputados que são geralmente líderes de escolas privadas, naturalmente entre responsáveis governamentais, daqui passando em tutela e argumento de autoridade para o discurso político sobre a educação e as escolas, ajudando também em conceitos e vocabulário político-educativo a escrever as leis que chegaram agora, no início de 2019, ao fundamental Estatuto das escolas do ensino não-superior. Mesmo assim, falta a legislação mais do que essencial para a reforma e modernização deste sistema que é a lei sobre avaliação que, estando mais imediatamente ligada às sucessivas edições do PISA por Macau, tem sido muito debatida naquelas consultas públicas, mas que não é fácil de aprovar haja em conta as tensões e interesses diversos do sistema e das suas privadas escolas.

8. O PISA tem, por isso, apenas *algum* papel na regulação das políticas educativas para o ensino não-superior de Macau. É evidentemente presença *regular*, mas continua a ser um convidado a quem se agradece a qualidade do programa de avaliação, a subida generosidade com que eleva os desempenhos dos alunos da RAEM ao “topo” e “top” do “mundo”, como escreveram (pouco) os diários do território, pelo que se aceita precisamente em *regulação* que é negociação, equilíbrio e, maiormente, harmonia social de um sistema educativo paradoxal, mas que a governação procura financiar como consensual. O PISA é, assim, mais um argumento na exata negociação da harmonia do sistema, o que rigorosamente significa a sua reprodução sem conflitos sociais, sindicais, profissionais ou problemas graves de ensino e aprendizagem. Tem nesta relação o PISA algum papel mediador, em verdade de *regulação* na fundamentação de uma coleção de conceitos e temas agora partilhados pelas partes do sistema.

O PISA exporta, em consequência, para o sistema educativo de Macau a única avaliação disponível sobre as aprendizagens dos alunos do ensino não-superior na fase final do secundário, após seis anos de frequência deste andamento de ensino, assim nas vésperas de preparar o acesso a universidades e politécnicos ou ao mercado de trabalho. Com o PISA chega mesmo conhecimento educativo, do pedagógico ao técnico, introduzindo novas estratégias e vocabulários que se conseguiram identificar em análise de conteúdos em torno dos conceitos sucessivos de *escolas, estudantes, literacia, educação, leitura, desempenho, avaliação* e, só depois, *matemática e ciência*, nestes últimos dois casos as palavras disciplinares fundamentais que apareceriam certamente no topo do vocabulário mais frequente da educação clássica tradicional chinesa. Esta codificação feita entre a literatura académica cruza-se mais solene em política e legislação com aquela constelação em dez palavras-chave com muitas particularidades que são localização, estratégia política, história e tradição: *subsídios, prosperidade, DSEJ, talentos, harmonia, plataforma, educação, escolas, avaliação, qualidade*.

9. Daqui resulta novamente mobilização de fundamentos em conhecimento da harmonia que se quer também na educação e suas escolas, mas não impedindo, antes promovendo a circulação de vocabulários que enformam práticas educativas importantes: o PISA trás muito mais instrumentação digital e menos papel ao avaliar

em duas horas e meia alunos que fazem integralmente agora os exames interagindo com um computador; sugere mais resolução de problemas; mais aprendizagem centrada no inquérito; muito mais aprendizagem centrada no aluno do que ensino totalizado pelo professor; trazendo, finalmente, desde a sua primeira edição por Macau, em 2003, esse conceito axial de literacia que vingou tanto no discurso político oficial quanto nos mais variados discursos de outros agentes educativos, especialmente diretores, gestores e coordenadores de escolas, departamentos e agrupamentos docentes.

Macau retira do PISA justificações, fundamentos, conceitos, por vezes também identificação de disfunções, mais muita análise gráfica e quantitativa sem a qual é mais difícil justificar renovadas políticas educativas ou nova legislação; o PISA, por seu lado, tira de Macau exatamente o que vai buscar a todos os outros países e economias – a sua extensa consideração transnacional, também transcultural, como programa maior de avaliação, diagnóstico e reforma do ensino não-superior à escala global.

10. Até 2003, o governo de Macau recorreu a uma regulação burocrática para regular as políticas públicas para o ensino não-superior. A regulação da educação corresponde a um sistema de multirregulações, em resultado do processo compósito de ajustamentos e reajustamentos dos diversos atores participantes na ação pública. As alterações dos modos de regulação surgem associados aos efeitos de ‘contaminação’ hibridismo e mosaico que reforçam o caráter sistémico e compósito da regulação institucional da educação (BARROSO, 2006). Apesar da comprovada influência do PISA na regulação das políticas para o setor educativo de Macau, os dados atestaram a intensificação da regulação institucional e de controlo, a coexistência de modos de regulação burocráticos e modos de regulação pós-burocráticos, engendrando uma manifestação de processos de arranjos do papel dos Estados que vêm acontecendo não apenas na Região mas também noutras geografias. A investigação colocou em evidência o modo como os atores participantes direta e indiretamente na construção das políticas públicas para o ensino não-superior de Macau, não traduz a realidade social, colocando em destaque a complexidade dos processos que engendram as políticas públicas (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007). Os modos de regulação pós-burocráticos, observam-se no aumento da produção legislativa e de financiamento às escolas, numa lógica de políticas distributivas, com os objetivos múltiplos de garantir a qualidade dos resultados da aprendizagem, a igualdade nos resultados da aprendizagem, a equidade

nas oportunidades educativas, a eficácia e eficiência dos processos educativos e a prestação de contas.

Sintetizando, a investigação centrou-se no estudo e análise dos processos de transnacionalização das políticas públicas de educação e teve por objetivo analisar como o PISA tem, desde 2003, influenciado as políticas educativas de Macau do ponto de vista das ideias, dos processos, da sua construção, na sua implementação, e na forma como a receção e uso do instrumento de avaliação da OCDE surgem como um analisador das dinâmicas de multirregulação da educação desta região da República Popular da China. Atento este quadro conceptual, a investigação desenvolveu-se a partir da questão de pesquisa: A participação de Macau no PISA influenciou as políticas educativas para o ensino não-superior da região?

Os aspetos que emergiram como mais relevantes, permitiram-nos demonstrar que o PISA gera conhecimento e permite gerar novo conhecimento, mas que esse conhecimento não é acessível aos atores políticos, quer por falta de conhecimentos técnico-científicos, quer por falta de acessoria. Funcionando como suporte político, o PISA é repolitizado pelos diversos atores no debate público sobre educação que o ajustam aos seus interesses, aos seus valores e às suas lógicas políticas ou ideológicas. Esta circunstância dá força ao argumento de que o PISA não só produz conhecimento, como permite produzir novo conhecimento, difundindo-se com engenho nos diversos domínios do conhecimento, onde é adaptado pelos diversos atores que o ajustam a cada contexto na ação pública. Desta forma, o PISA promove a despolitização da ação pública, concorrendo para a sua tecnicização. Onde, a regulação dá-se pelo conhecimento incorporado no PISA, mas também na perspetiva do local onde esse conhecimento é produzido e do modo como é mobilizado, partindo de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e de tradução que ocorrem entre os diferentes níveis, e que lhe conferem uma natureza multidimensional.

Concluindo, os resultados das várias edições do PISA promoveram um reduzido impacto nos *media* locais. Os relatórios muito officiosos da DSEJ e do ETARC alimentaram de uma forma muito ligeira os debates na assembleia legislativa. As LAG foram, ao longo dos anos, repetindo as mesmas ideias e sustentando os mesmos discursos políticos. Apesar do *survey* gerar conhecimento e permitir gerar novo

conhecimento, funcionando como suporte político ao governo para dispor de dados tecnicamente confiáveis sobre o desempenho do seu sistema educativo e encontrar as melhores soluções, o instrumento de avaliação internacional é repolitizado pelos diversos atores no debate público sobre educação que o ajustam aos seus interesses, aos seus valores e às suas lógicas políticas ou ideológicas. Esta circunstância dá força ao argumento de que o PISA não só produz conhecimento, como permite produzir novo conhecimento, difunde-se com engenho nos diversos domínios do conhecimento, onde é adaptado pelos diversos atores que o ajustam a cada contexto na ação pública. Desta forma, o PISA promove a despolitização da ação pública, concorrendo para a sua tecnicização. Donde, a regulação dá-se pelo conhecimento incorporado no PISA, mas também na perspectiva do local onde esse conhecimento é produzido e do modo como é mobilizado, partindo de um conjunto de processos sociais de construção, circulação e de tradução que ocorrem entre os diferentes níveis, e que lhe conferem uma natureza multidimensional.

*

* *

A principal recomendação que fazemos emergir desta tese é a de uma renovada mobilização social e cultural para a decisiva avaliação, modernização e reforma do ensino não-superior em Macau, porquanto importa pedagogicamente assegurar a participação social nos processos de avaliação e desenvolvimento das políticas públicas de educação em ambiente de interação de responsabilidades e atores.

Sem esta mobilização e participação ativa é mais difícil pensar o futuro do ensino não-superior em Macau, sendo necessário uma adequada e fundamental mobilização dos professores e das suas diferentes associações incluindo-os de forma sistemática e continuada nos processos de elaboração das políticas públicas de educação, de investimentos políticos, sociais e simbólicos, a saber:

- (a) promover a consideração e representação societais do professor como uma profissão;
- (b) desenvolver, por isso, a docência como profissão altamente qualificada;

- (c) recrutar, em consequência, professores para uma profissão muito qualificada exigindo habilitações académicas, formação pedagógica e estágios profissionalizantes adequados;
- (d) apoiar o desenvolvimento científico e pedagógico contínuo dos professores;
- (e) assegurar a difusão e cooperação das boas práticas educativas através de publicações, seminários e outros eventos grupais e coletivos.

O que significa renovar a própria ideia de *escola* em Macau, passando o seu centro para os alunos e os professores, para a relação mesmo aluno-professor, em assumido detrimento da sua propriedade, gestão ou inserção em redes sociais tradicionais com os seus sistemas de valores não apenas arcanos, mas também muito distantes dos desafios educacionais dos nossos tempos.

FONTES E DOCUMENTOS, BIBLIOGRAFIA E CRÉDITOS DIGITAIS

Fontes e Documentos

MACAU

Arquivo Histórico de Macau (AHM):

AHM, Escola Real de Pilotagem, Pasta I, 1814.
AHM, Leal Senado (LS): 1786/M3.

Assembleia Legislativa de Macau (AL):

Relatórios das Sessões da Assembleia Legislativa (2003-2018)

Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ)

Estatuto das Escolas Particulares – Primeira Fase da Consulta de 18 de Fevereiro de 2013 a 28 de Abril de 2013. Macau: Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), 2013.

Estatuto das Escolas Particulares – Segunda Fase da Consulta de 1 de Março de 2014 a 29 de Abril de 2014. Macau: Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), 2014.

Alterações ao “Regime de Licenciamento e Fiscalização dos Centros Particulares de Apoio Pedagógico Complementar” de 26 de Janeiro de 2015 a 6 de Março de 2015. Macau: Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), 2015.

Consulta Pública do “Regime educativo especial” de 2 de Março de 2015 a 31 de Março de 2015. Macau: Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), 2015.

Consulta Pública do “Sistema de avaliação do desempenho dos alunos da educação regular do regime escolar local” de 31 de Outubro de 2016 a 29 de Dezembro de 2016. Macau: Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), 2017.

Linhas de Acção Governativa (LAG) Relatórios das Linhas de Acção Governativa (LAG). Macau: Assembleia legislativa de Macau: 2003, 2204, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Portugal

Arquivo Histórico Diplomático (AHD)

Tratado de Amizade e Comércio entre a China e Portugal, celebrado em Pequim no dia 1 de Dezembro de 1887 e acta da troca dos instrumentos de ratificação. Pequim, 1 de Dezembro de 1887 Manuscrito, papel, 2 volumes (59 fl.) [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Memorando entregue por J. de Azevedo Castelo-Branco, Ministro de Portugal na China, a Yi Kuang, Príncipe Qing, contendo as bases de negociações de um tratado com a China referente aos limites de Macau. 21 Fevereiro 1902 Manuscrito, papel, 8 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Limites de Macau. Tratado Comercial entre Portugal e a China, celebrado em Pequim em 15 de Outubro de 1902. Pequim, 15 de Outubro de 1902 Manuscrito, papel e encadernação, 18 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Ofício n.º 21 do Ministro de Portugal na China, J. B. Ferreira da Fonseca, para o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, José Caeiro da Mata, sobre a “posição de Macau perante os acontecimentos na China”. Nanquim, 29 de Janeiro de 1949 Dactilografado, papel, 12 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Instruções enviadas ao Governador de Macau pelo Presidente do Conselho, Dr. Oliveira Salazar, na matéria do reconhecimento da República Popular da China. 1949 Manuscrito/dactilografado, papel, 25 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Relatório do Ministro de Portugal na China, Ferreira da Fonseca, sobre a situação política na China e a questão do reconhecimento da República Popular da China; anexo: carta do Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês, Zhou Enlai e proclamação do Presidente Mao Zedong. 1949 Dactilografado, papel, 36 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Zhou Enlai manifesta interesse em estabelecer relações diplomáticas com Portugal, mas Salazar rejeita a proposta, em Outubro de 1949. [1949] Dactilografado/manuscrito, papel, 20 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Esboço do conflito militar do dia 25 de Julho de 1952 entre as autoridades chinesas e portuguesas em Macau. [1952] Dactilografado/com esquema manuscrito, papel, 26 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Memorando da Embaixada do Reino Unido em Lisboa para o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Paulo Cunha, com três das quatro cláusulas de Zhou Enlai, de 18 de Outubro de 1955. Informa do protesto do Primeiro Ministro chinês, Zhou Enlai, face às celebrações do 400º aniversário do

estabelecimento português em Macau. Dactilografado (com nota manuscrita), papel, 1 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Comunicado conjunto do Governo da República Popular da China e do Governo da República Portuguesa sobre o estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e Portugal. Paris, 8 de Fevereiro de 1979. Dactilografado, papel e encadernação, 6 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

Atas das conversações sobre a questão de Macau, de 8 de Fevereiro de 1979. Paris, 8 de Fevereiro de 1979. Declara que Macau faz parte do território chinês, e que será restituído à China em data e modalidade a definir no futuro. Dactilografado, papel e encadernação, 9 fl. [Caixas de Tratados, China e Portugal].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, Sandra & HSU, Hsien-Yuan (2014). “*Shared Academic Values: Testing a Model of the Association between Hong Kong Parents' and Adolescents' Perception of the General Value of Science and Scientific Literacy*”, in: *Educational Studies*, vol. 40, nº. 2: 174-195.

Adamson, Bob; Frestier, Katherine; Morris, Paul & Han, Christine (2017). *PISA, Policymaking and Political Pantomime: Education Policy Referencing between England and Hong Kong*, in: *Comparative Education*, vol. 53, nº. 2: 192-208.

Addey & Sellar (2016). *Why do countries participate in PISA? Understanding the role of international large-scale assessments in global education policy*. In: *Global Education Policy and International Development*. Edited by A. Verger, M. Novelli and H. K. Altinyelken. Bloomsbury. Second Edition.

Afonso, N. (2003). *A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública*. In, J. Barroso (org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições Asa.

Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em educação*. Um guia prático e crítico. Porto: Edições Asa.

Afonso, N. (2008). *Guidelines for field research: study on the use and circulation of PISA at the national level*. Methodological Report. Orientation 3 – WP 12, Project Knowandpol, 2008.

Afonso, N. & Costa, E. (2009). *A influência do Programme for International Student Assessment (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português*. In: *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 10: 53-64.

Ajello, Anna Maria; Caponera, Elisa & Palmerio, Laura (2018). *Italian Students' Results in the PISA Mathematics Test: Does Reading Competence Matter?* In: European Journal of Psychology of Education, vol. 33, nº. 3 (Jul. 2018): 505-520.

Allmendinger, J. & Leibfried, S. (2003). *Education and the Welfare State: The four worlds of competence production*. Journal of European Policy 13(1): 63-81.

Anders, Jake; Jerrim, John; McCulloch, Andrew (2016). *How Much Progress Do Children in Shanghai Make over One Academic Year? Evidence from PISA*, in: AERA Open, vol. 2 nº.4 (Oct-Dec 2016).

Antunes, Fátima (2007). *O espaço europeu de ensino superior para uma nova ordem educacional?* DOSSIÊ Área Temática: Estudos e Pesquisas em Educação Superior. ETD – Educação Temática Digital, Campinas, v.9, n. esp., p.1-28, dez. 2007 – ISSN: 1676-2592.

Baird, Jo-Anne; Johnson, Sandra; Hopfenbeck, Therese, N.; Isaacs, Talia; Sprague, Terra; Stobart, Gordon & Yu, Guoxing (2016). *On the Supranational Spell of PISA in Policy*, in: Educational Research, vol. 58, nº. 2: 121-138.

Bajomi, I, Berényi, E., Neumann, E., & Vida, J. (2009). *The Reception of PISA in Hungary*. Report on Orientation 3 – WP 12, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>

Ball, James Dyer (1905). *Macao, the Holy City: The Gem of the Orient Earth*. Macau: China Baptist Publication Society.

Barrera-Osório Felipe; Garcia-Moreno, Vicente; Patrinos, Harry Anthony & Porta, Emilio (2011). *Using the Oaxaca-Blinder Decomposition Technique to Analyze Learning Outcomes Changes over Time: An Application to Indonesia's Results in PISA Mathematics*, in: Human Development Network Education, Policy Research Working Paper 5584.

Barroso, J. (2005). *Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations*, in: DUTERCQ, Y. (dir.) *Les régulations des politiques d'éducation* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes: 151-171.

Barroso J. (org.) (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA e UI&DCE.

Barroso, J. (2006). *O Estado e a Educação: a regulação transnacional, regulação nacional e a regulação local*. In J. Barroso (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.

Bautier, E.; Crinon, J.; Rayou, P. & Rochex, J.-Y. (2006). *Performances en littéracie, modes de faire et univers mobilisés par les élèves. Analyses secondaires de l'enquête PISA 2000*, in: *Revue française de pédagogie*, n°. 157 (octobre-décembre 2006): 85-101.

Berenyi, E. & Neumann, E. (2009). *Competir com o PISA. Recepção e tradução no discurso político húngaro*, in: *Sisifo, Revista de Ciências da Educação*, 10.

Berliner, David C. (2015). *The Many Facets of PISA*, in: *Teachers College Record*, vol. 117, n°.1.

Bethan, Burge (2015). *What You Don't Find out about England's Educational Performance in the PISA League Table. Election Factsheet*. London: National Foundation for Educational Research.

Bettencourt, Lance A. (2004). *Change-oriented organizational citizenship behaviors: The direct and moderating influence of goal orientation*. *Journal of Retailing* 80:165–80.

Berényi, E. & Neumann, E. [com Iván Bajomi & Júlia Vida] (2009). *Competir com o PISA. Recepção e tradução no discurso político húngaro*. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, 10: 41-52. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.

- Bhattacharjee, A. (2012). *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. USF Tampa Bay. Open Access Textbooks Collection.
- Bieber, T. & Martens, K. (2011). *The OECD PISA study as a soft power in education? Lessons from Switzerland and the US*, in: *European Journal of Education*, 46 (1): 101-116.
- Bluteau, Rafael (1712). *Vocabulario Portuguez e Latino*. Coimbra: Colégio das Artes.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.
- Bonal, X. & Tarabini, A. (2013). *The role of PISA in shaping hegemonic educational discourses, policies and practices: the case of Spain*, in: *Research in Comparative and International Education*, 8(3): 335-341.
- Bourdieu, Pierre (1986). *The Forms of Capital*, in: J. G. Richardson (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood Press: 241-258.
- Brake, Michael (2013). *Comparative Youth Culture: The Sociology of Youth Cultures and Youth Subcultures in America, Britain and Canada*. London: Routledge.
- Brassard, A., Lusignan, J. & Lessard, C. (2002). – *Étude de cas sur l'expérience des changements en éducation dans trois commissions scolaires du Québec*. Montréal : Université de Montréal, FSE, LABRI- PROF – CRIFPE.
- Bray, M. (1992). *Colonialism, scale, and politics: Divergence and convergence of educational development in Hong Kong and Macau*, in: *Comparative Education Review*, 36 (3): 322-342.
- Bray, Mark & Koo, Ramsey (eds.). (2006²). *Education and Society in Hong Kong and Macao: Comparative perspectives on continuity and change*. Dordrecht: Springer.

Bray, M. & Tang, Hayes H. (2006). *Building and diversifying education systems: evolving patterns and contrasting trends in Hong Kong and Macau*, in: Christopher Bjork (ed.). *Educational Decentralization. Asian Experiences and Conceptual Contributions*. Dordrecht: Springer: 71–95.

Breakspear, S. (2012). *The Policy Impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance*, in: OECD Education Working Papers, 71.

Bresler, L. (2000). *Metodologias qualitativas de investigação em Educação Musical*. Instituto Politécnico do Porto. Escola Superior do Porto. Revista Música, Psicologia e Educação; nº2.

Bryman, A. (1992). *Quantitative and qualitative research: further reflections on their integration*, em Brannen, J. (ed.), *Mixing Methods: qualitative and quantitative research*, Ashgate, pp. 57-78.

Carvalho, H., Avila, P., Nico, M., & Pacheco, P. (2011). *As competências dos alunos. Resultados do PISA 2009 em Portugal*. Lisboa: CIES-IUL.

Carvalho, L.M. (2006). *Apontamentos sobre as relações entre conhecimento e política educativa*. Revista do Fórum Português de Administração Educacional 6, 36 citation_lastpage=45.

Carvalho, L. M. (2009). *Governando a Educação pelo espelho do perito: uma análise do PISA como instrumento de regulação*, in: Educação & Sociedade, Campinas, vol. 30, n. 109, set./dez. 2009.

Carvalho, L.M. (2011) *Agarrados ao espelho: notas finais sobre um instrumento de conhecimento & política*. In L.M. Carvalho, coord., *O espelho do perito* (153-71). V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Carvalho, L. M. (2012). *The fabrications and travels of a knowledge-policy instrument*, in: European Educational Research Journal, 11(2), 172-188.

Carvalho, L. M. (2013). *Mútua vigilância organizada*. Educação | Temas e Problemas, 12 e 13, 2013, pp. 61-74.

Carvalho, L. M. (2015). *As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: Esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos*. Currículo sem fronteiras, 15(2), 314-333.

Carvalho, L.M. (2016). *Políticas educativas e governação das escolas*. Editora Universidade Católica.

Carvalho, L. M. (2016). *Intensificação e sofisticação dos processos da regulação transnacional em educação: o caso do PISA*. Educação & Sociedade, 37(136), 669-683.

Carvalho, L. M. & Costa, E. (2009). *Production of OCDE's "Programme for International Student Assessment" (PISA)*. Final report. Orientation 3 — WP 11, Project KNOWandPOL. March. [http:// www.knowandpol.eu/](http://www.knowandpol.eu/)

Carvalho, L. M. & Costa, E. (2014). *Seeing education with one's own' eyes and through PISA lenses*, in: Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education [http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01596306.2013.871449].

Carvalho, L.M. & Costa, E. (2017). *The praise of mutual surveillance in Europe A European Politics of Education: Perspectives from Sociology, Policy Studies and Politics*. ResearchGate.net/publication/307410358.

Castanheira, José Pedro (1999). *Os 58 dias que abalaram Macau*. Lisboa: Pub. Dom Quixote.

Castley, Robert (2016). *Korea's Economic Miracle: The Crucial Role of Japan*. London: Palgrave.

Chan, C. F. (2010). *Facts and statistics about basic education in Macao, 1999-2009*. Macau: Chinese Educators Association of Macao.

Chan, K. L. (2011). *A study of educational equity of Macao basic education through analyses of PISA2006 scientific literacy survey data*. Unpublished PhD Dissertation, Macau: University of Macau.

Chan, P. W. K. & Seddon, T. (2014). *Governing education in China: PISA, comparison and educational regions*, in: Fenwick, T.; Mangez, E. & Ozga, J. (eds.) *World Yearbook of Education: Governing knowledge: comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education*. London: Routledge, pp. 200-216.

Charlot, B. (2007). *Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate*. Texto da conferência proferida na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, a 14 de Junho de 2007. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, 129-136.

Charmaz, K. (1990). *Discovering chronic illness: Using grounded theory*. *Social Science and Medicine*, 30, 1161-1172.

Cheng, Christina Miu Bing (1999). *Macau a Cultural Janus*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Cheng, Chun-wai (2012). 透過分析PISA 2006 科學素養調查數據探究澳門基礎教育的教育公平問題(博士論文)。

Cheong, Wai Cheong. (2018). *Mediation mechanisms and learner characteristics of Macao's grade repeaters: A Study of reading engagement and metacognitive reading strategies*. Unpublished PhD thesis, Macau: University of Macau.

Cheung, Kwok-cheung (2009). *PISA as a catalyst for capacity building for educational evaluation in Macao*, in: Peng, S. S. & Lee, C. K. (eds.). *Educational evaluation in East Asia: Emerging issues and challenges* (pp. 129-141). Nova Science Publishers.

Cheung, Kwok-cheung (2010). 利用項目功能差異檢視澳門電子閱讀素養表現的優勢和弱勢。課程與教學季刊, 13(2): 215-235.

Cheung, Kwok-cheung (2010b). 澳門在PISA 2003數學素養測試計劃中學校歸屬感相關議題之詳盡分析。課程與教學季刊, 3(1): 95-116.

Cheung, K.C., & Sit, P.S. (2008). *Electronic reading assessment: The PISA approach for the international comparison of reading comprehension*. *Journal of Educational Research and Development*, 4(4), 19-40.

Cheung, K.C., & Sit, P.S. (2009). *Preparing for Macao PISA 2009: Electronic reading assessment test delivery system and released tasks*. Macao, China: Educational Testing and Assessment Research Center, University of Macau.

Cheung, Kwok-cheung; MAK, Soi-kei & SIT, Pou-seong (2013). *Online Reading Activities and ICT Use as Mediating Variables in Explaining the Gender Difference in Digital Reading Literacy: Comparing Hong Kong and Korea*, in: *Asia-Pacific Education Researcher*, vol. 22, n°. 4 (Nov. 201): 709-720.

Cheung, Kwok-cheung; SIT, Pou-seong; SOH, Kay-cheng; LEONG, Man-kai & MAK, Soi-kei (2014). *Predicting Academic Resilience with Reading Engagement and Demographic Variables: Comparing Shanghai, Hong Kong, Korea, and Singapore from the PISA Perspective*, in: *The Asia-Pacific Education Researcher*, vol. 23, Issue 4 (December 2014): 895-909.

Cheung, Kwok-cheung; SIT, Pou-seong; SOH, Kay-cheng; LEONG, Man-kai & MAK, Soi-kei (2014). 閱讀參與、家庭和學業背景對閱讀素養表現之影響：探討學業抗拒生及優勢低表現生的學習特徵。課程與教學季刊, 17(3): 207-229.

Cheung, Kwok-cheung (2015). 澳門基礎教育公平問題-PISA 2006 數據分析研究。

台北、中國台灣：政大出版社。

Cheung, Kwok-cheung (2017). *The effects of resilience in learning variables on mathematical literacy performance: A study of learning characteristics of the academic resilient and advantaged low achievers in Shanghai, Singapore, Hong Kong, Taiwan and Korea*, in: Educational Psychology, vol. 37: 965-982.

Chinapah, Vinayagum & Miron, Gary (1989). *Education evaluation manual: approaches, designs, and techniques in evaluating educational programs and projects: holistic considerations for developing countries*. Paris: UNESCO.

Cho, Hye Seung & Mosselson, Cho Jacqueline (2018). *Neoliberal Practices amidst Social Justice Orientations: Global Citizenship Education in South Korea*, in: Compare: A Journal of Comparative and International Education, vol. 48, nº. 6: 861-878.

Cho, Ji Young & Lee, Eun-Hee (2014). *Reducing Confusion about Grounded Theory and Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences*, in: The Qualitative Report, vol. 19, Article 64: 1-20.

Chou, Bill K. P (2012). *The Paradox of Educational Quality and Education Policy in Hong Kong and Macau: A Postcolonial Perspective*, in: Chinese Education and Society, vol. 45, nº. 2 (Mar.-Apr. 2012): 96-110.

Cohen, L. Manion, L. (1995). *Research Methods in Education*. London: Routledge.

Correia, Ana Maria (2009). *Assimetrias de Género. Ensino e Liderança Educativa em Macau*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Coutinho, C. (2011). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: teoria e prática*. Coimbra: Edições Almedina.

Dale, R., (2005). *A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso*

de ectopia sociológica. In: Teodoro, A.; Torres, C. A. (Org.). Educação crítica e utopia. perspectivas para o século XXI. Porto: Afrontamento, p. 53-69.

Dale, R., (2008). *Shifting Discourses and Mediating Structures in the co-construction of Europe*. Knowledge and Universities in Fairclough, N., Jessop, B. and Wodak, R. (eds.), *Education and the Knowledge Based Economy in Europe*, Rotterdam: Sense publications.

Deng, Zongyi & Gopinathan, S. (2016). *PISA and High-Performing Education Systems: Explaining Singapore's Education Success*, in: Comparative Education, vol. 52, nº. 4: 449-472.

Denzin, N.K. e Lincoln, Y. (2000). *The discipline and practice of qualitative research*. In: N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (eds.), *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, Sage Publications, p. 1-28.

Dixon *et al.* (2013). *City futures: Exploring urban retrofit and sustainable transitions*. Building Research and information, 41 (5): 504-516.

Dobbins, M. & Martens, K. (2012) *Towards an education approach à la finlandaise? French education policy after PISA*, in: Journal of Education Policy, 27(1): 23-43.

Dronkers, J. (2014). *The higher educational achievement of Chinese pupils, inside and outside of Asia: the higher transparency of Chinese numbers or a higher value of learning within Chinese culture?* Unpublished manuscript. www.eui.eu/Personal/Dronkers/English/Heus3.pdf

Dutercq, Yves, & Van Zanten, Agnès (2001). *L'évolution des modes de régulation publique en Éducation et Sociétés*. 2(8), 5-10.

Eccleston, Richard (2011). *The OECD and global economic governance*. Australian Journal of International Affairs 65 (2).

Eliade, Mircea (1954). *Cosmos and History: The Myth of the Eternal Return*. New York: Harper & Brothers.

Entrich, Steve R. (2014). *German and Japanese Education in the Shadow. Do Out-of-School Lessons Really Contribute to Class Reproduction?*, in: IAFOR Journal of Education, vol. 2, nº. 2 (Sum. 2014): 17-53.

Ercikan, Kadriye; ROTH, Wolff-Michael & ASIL, Mustafa (2015). *Cautions about Inferences from International Assessments: The Case of PISA 2009*, in: Teachers College Record, vol. 117, nº.1.

Ertl, H. (2006). *Educational standards and the changing discourse on education: the reception and consequences of the PISA study in Germany*, in: Oxford Review of Education, 32(5): 619 – 634.

Fernandes, D. (1991). *Notas sobre os paradigmas da investigação em educação*. Noesis, 18, 64-66.

FERNANDES, Moisés da Silva (2008). *Confluência de Interesses: Macau nas Relações Luso-Chinesas Contemporâneas, 1945-2005*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros - Instituto Diplomático.

Fidalgo, E. (2003). *Critérios para a análise de métodos e indicadores ambientais usados na etapa de diagnóstico de planeamentos ambientais*. Universidade Estadual de Campinas.

Foucault, Michel (1995). *Discipline and Punish*. New York: Vintage Books.

Foucault, Michel (2000). *Power*. New York: The New Press.

Foucault, Michel (2001). *Madness and Civilization*. London-New York: Routledge.

Foucault, Michel (2008). *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Editorial Forense Universitária.

Freeman, R. *et al.* (Coord.). *Knowandpol – Deliverable 3 – Orientation 3: regulation: specifications* [France education and France health, Norway health, Portugal education, United Kingdom education and health], Sept. 2007.

Friese, Susanne (2012). *Qualitative data analysis with ATLAS.ti*. London: SAGE.

Friese, Susanne (2016). *Grounded Theory computergestützt und umgesetzt mit ATLAS.ti*. [Computer-Assisted Grounded Theory Analysis With ATLAS.ti], in: EQUIT, C. & HOHAGE C. *Handbuch Grounded Theory – Von der Methodologie zur Forschungspraxis*. Weinheim: Beltz Juventa: 483-507.

Froese-Germain, Bernie (2011). *Commentary on the OECD's Programme for International Student Assessment (PISA) 2009 Study*, in: Canadian Teachers' Federation, NJ1.

Fullan, Michael (2006). *Change theory. A force for school improvement*. Victoria: Centre for Strategic Education, Seminar Series paper N°. 157, November 2006.

Garcia Torres Darlene (2018). *Distributed Leadership and Teacher Job Satisfaction in Singapore*, in: Journal of Educational Administration, vol. 56, n°. 1: 127-142.

Gauthier, Roger-Francois & Gouvello, M. (2010). *The French Curricular Exception and the Troubles of Education and Internationalisation: Will It Be Enough to "Rearrange the Deckchairs?",* in: European Journal of Education, vol. 45, n°. 1 (Mar. 2010): 74-88.

Giddens, A. (1996). *Novas Regras do Método Sociológico*, Lisboa: Gradiva.

Glaser, Barney G. & STRAUSS, Anselm L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Goldstein, H. (2004). *International comparison of student attainment: some issues arising from the PISA study*. Assessment in Education, 11, 3, pp319-330.

Gomes, Luís Gonzaga (1994). Instituto Cultural de Macau.

Gorur, R. (2011). *ANT on the PISA trail: Following the statistical pursuit of certainty*, in: Educational Philosophy and Theory, 43(1): 76-93.

Greger, D. (2012). *When PISA does not matter? The case of the Czech Republic and Germany*, in: Human Affairs, 22 (1): 31-42.

Grek, S. (2009). *Governing by numbers: the PISA effect*. Journal of Education Policy, 24(1): 23-37.

Grek, S.; Ozga, J. & Lawn, M. (2009). *O PISA e o debate das políticas na Escócia: as narrativas políticas sobre a participação escocesa na comparação internacional*. in: Sísifo. Revista de Ciências da Educação, 10: 75-86.

Grek, S. (2012). *What PISA Knows and Can Do: studying the role of national actors in the making of PISA*, in: European Educational Research Journal, 11 (2): 243-254.

Guevara, P. (1991). *Técnicas para a fabricação de protetores orais*. In: Moreira P, Moreira R. Clínicas de Odontologia da América do Norte.

Günther, H. (2006). *Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?* Psicologia: Teoria e Pesquisa, 22(2), 201-209.

Guo, Z. (2004). “教作澳私立教育的知分子. Macau: DSEJ.

GÜR, B. S.; ÇELİK, Z. & ÖZOĞLU, M. (2012). *Policy options for Turkey: a critique of the interpretation and utilization of PISA results in Turkey*, in: Journal of Education Policy, 27(1): 1-21.

Hao, Z. (2011). *Macau: History and Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Harari, Yuval Noah (2018). *21 Lessons for the 21st Century*. New York: Spiegel & Grau.

Lessard-Herbert, M. (1990). *Recherche qualitative: fondements et pratiques*. Editions Agence d'ARC.

Lessard-Herbert, M.; Goyette, G.; Boutin, G. (2010). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.

Henry, M.; Lingard, B.; Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon Press.

Hilton, M. (2006). *Measuring standards in primary English: issues of validity and accountability with respect to PIRLS and National Curriculum test scores*, British Educational Research Journal, 32, pp. 817-37.

Ho, Esther Sui-Chu (2003). *Accomplishment and Challenges of Hong Kong Education System: What We Have Learned from PISA*, in: Education Journal, vol. 31, n.º. 2: 1-30 2003.

HO, Esther Sui-Chu (2010). *Assessing the Quality and Equality of Hong Kong Basic Education Results from PISA 2000 to PISA 2006*, in: Frontiers of Education in China, 5(2): 238–257.

Ho, Esther Sui-Chu (2016). *The Use of Large-Scale Assessment (PISA): Insights for Policy and Practice in the Case of Hong Kong*, in: Research Papers in Education, vol. 31, n.º. 5: 516-528).

Holton, J. A. (2007). *The coding process and its challenges*, in: BRYANT, A. & CHARMAZ, K. (eds.). *The SAGE handbook of grounded theory*. Thousand Oaks: SAGE: 265–289.

Holzinger, K. & Knill, C. (2005). *Causes and conditions of cross-national policy convergence*. Journal of European Public Policy, 12, pp. 775–796.

Hopkins, Pennock D.; Ritzen, J.; Ahtaridou, E. & Zimmer, K. (2008). *External Evaluation of the Policy Impact of PISA*. OECD doc. EDU/PISA/GB (2008) 35/REV1.

Howard (2011). *The importance of pleasure reading in the lives of young teens: Self-identification, self-construction and self-awareness*, in: Journal of Librarianship and Information Science, vol. 43, nº1: 46-55.

Ieong, Chi Chau (2006). *Uma Perspectiva do Desenvolvimento no Futuro da Educação Não Superior na RAE*. Administração n.º 72, vol. XIX, 2006-2.o, 797-833.

Ieong, M. K. (2015). *In search of resilience in learning variables mediating the effects of ESCS on mathematical literacy performance of adolescents in Macao: Through the lens of PISA 2012*. Unpublished PhD thesis, Macau: University of Macau.

Ieong, M. K., Cheung, K.-C., Sit, P.-S., Soh, K. & Mak, S.-K. (2016). *Effects of economic, social and cultural status on mathematics performance: A multilevel mediation analysis of motivational beliefs and prior content knowledge activation*. Contemporary Educational Research Quarterly, 24(4), 109-143.

Ieong, M. K.; Cheung, Kwok-cheung & Sit, P. S. (2016). 利用log文檔探析PISA 2012 學生解難模式及相關認知和心理因素。測驗學刊，63: 227-252.

Ieong, M. K.; Cheung, Kwok-cheung; Sit, P. S. & Mak, S. K. (2016). 透過 Log 數據探析學生問題解決行為以 PISA 2012 的公開題為例。測驗學刊，63: 153-178.

Inquérito ao Ensino do Centro de Documentação e Difusão de Informação da DSEJ (2012). Macau: DSEJ.

Ieong, Sao Leng (2006). *教師成長: 孩子們心中的好老師*，澳門政府教育局 [Teacher Development: Good Teachers in the Minds of Children], in: *Teachers' Magazine*, Macao: DSEJ, vol. 14 (May 2006).

Jack, Brady Michael; LIN, Huann-shyang & YORE, Larry D. (2014). *The Synergistic Effect of Affective Factors on Student Learning Outcomes*, in: Journal of Research in Science Teaching, vol. 51, nº. 8 (Oct. 2014): 1084-1101.

Jin, Songli. (2018). *Factors discriminating problem-solving experts and novices: Analysis of PISA 2012 and student digital problem-solving responses from the big data perspective*. Unpublished PhD thesis, Macau: University of Macau.

Jitsuchon, Somchai (2012). *Thailand in a Middle-income Trap*, in: TDRI Quarterly Review, vol. 27, nº. 2 (Jun. 2012): 13-20.

Johnson, Kendall A. (2017). *The New Middle Kingdom: China and the Early American Romance of Free Trade*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Kim, Eun Mee (1998). *The Four Asian Tigers: Economic Development and the Global Political Economy*. Bingley: Emerald.

Knipprath, Joel & Ruoho, Kari (2007). *Excellence through special education? Lessons from the Finnish school reform*. International Review of Education, 53(3): 283-302.

Knipprath, Heidi (2010). *What PISA tell us about the quality and inequality of Japanese education in Mathematics and Science*, in: International Journal of Science and Mathematics Education, 8 (2010): 389-408.

Kaur, Berinderjeet (2014). *Mathematics Education in Singapore – An Insider's Perspective*, in: Indonesian Mathematical Society Journal on Mathematics Education, vol. 5, nº. 1 (Jan. 2014): 1-16.

Kent, Daniel C. (2017). *A New Educational Perspective: The Case of Singapore*, in: Penn GSE Perspectives on Urban Education, vol. 14 nº.1 (Fall 2017).

Kolb, C. (2014). *Relationships between Discourse, Reader Identity, and Reading Self-*

Efficacy in a High School English Classroom: A Mixed Methods, Critical Ethnographic Study. University of Minnesota (Unpublished doctoral dissertation) [<http://hdl.handle.net/11299/163860>].

Komatsu, Hikaru & Rapple, Jeremy (2017). *Did the Shift to Computer-Based Testing in PISA 2015 Affect Reading Scores? A View from East Asia*, in: *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, vol. 47, n.º. 4: 616-623.

Komatsu, Hikaru & Rapple, Jeremy (2017). *A PISA Paradox? An Alternative Theory of Learning as a Possible Solution for Variations in PISA Scores*, in: *Comparative Education Review*, vol. 61, n.º. 2 (May 2017): 269-297.

Komatsu, Hikaru & Rapple, Jeremy (2018). *Is 'Exam Hell' the Cause of High Academic Achievement in East Asia? The Case of Japan and the Case for Transcending Stereotypes*, in: *British Educational Research Journal*, vol. 44 n.º. 5 (Oct. 2018): 802-826.

Krstic, Ksenija, Andela, Kovic, Vanka & Holmqvist, Kenneth (2018). *All Good Readers Are the Same, but Every Low-Skilled Reader Is Different: An Eye-Tracking Study Using PISA Data*, in: *European Journal of Psychology of Education*, vol. 33 n.º. 3 (Jul. 2018): 521-541.

Jacobson, B. (2006). *Regulated regulators*. In: Djelic, M.-L.; Sahlin-Anderson, K. (Ed.). *Transnational governance: institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University, p. 205-224.

Jacobson, B.; Sahlin-Anderson, K. (2006). *Dynamics of soft regulations*. In: Djelic, M.-L.; Sahlin-Anderson, K. (Ed.). *Transnational governance: institutional dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University, p. 247-266.

Janesick, V. J. (1994). *The dance of qualitative design*. In: N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (eds.), *Handbook of qualitative research*. London, Sage, p. 209-219.

Johm, Dewey (1916). *Democracy and Education*. New York: MacMillan, p.239.

Lam, Terence Yuk-ping & LAU, Kwok-Chi (2014). *Examining Factors Affecting Science Achievement of Hong Kong in PISA 2006 Using Hierarchical Linear Modeling*, in: International Journal of Science Education, vol. 36, no. 15 p2463-2480: 2463-2480.

Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Lau, Kit-ling; & HO, Esther Sui-chu (2016). *Reading Performance and Self-Regulated Learning of Hong Kong Students: What We Learnt from PISA 2009*, in: Asia-Pacific Education Researcher, vol. 25, n°. 1 (Feb. 2016): 159-171.

Lau, Kwok-Chi (2009). *A Critical Examination of PISA's Assessment on Scientific Literacy*, in: International Journal of Science and Mathematics Education, vol. 7, n°. 6 (Dec. 2009): 1061-1088.

Lau, Kwok-Chi (2014). *The Science Education of the East Asian Regions – What We Can Learn from PISA*, in: Asia-Pacific Forum on Science Learning and Teaching, vol. 15, n°. 2 (Dec. 2014): Article 9.

Lau, Kwok-Chi & Lam, Terence Yuk-ping (2017). *Instructional Practices and Science Performance of 10 Top-Performing Regions in PISA 2015*, in: International Journal of Science Education, vol. 39, n°. 15: 2128-2149.

Lee, Theodore; Cheng, Yin Cheong & Ko, James (2018). *Curriculum Reform with a School-Based Approach: Intellectual, Structural and Cultural Challenges*, in: School Leadership & Management, vol. 38, n°. 3: 278-301.

Lee, Wing On & Manzon, Maria (2014). *The Issue of Equity and Quality of Education in Hong Kong*, in: Asia-Pacific Education Researcher, vol. 23, n°. 4 (Dec. 2014): 823-833.

Lee, Suiv (2013). *PISA Functional Literacy as Represented in Taiwanese Mathematics Textbooks*. Ed.D. Dissertation, Teachers College, Columbia University, 2013.

Leedy (1989). *Practical research*, Nova Iorque, Macmillan, pp. 45 e 46.

Legislative Council Secretariat (2014). *Support for students of different learning abilities*. Research Brief Issue N°. 7. July 2014. Hong Kong: Research Office.

Lenkeit, Jenny & Caro, Daniel H. (2014). *Performance status and change. Neasuring education system effectiveness with data from PISA 2000-2009*, in: Educational Research and Evaluation, 20: 2. P 146-174.

Leung, Joan Y. H. (2011). *Education governance and reform: bringing the state back in*, in: Newman M.; Lam, K. & Scott, I. (eds.). *Gaming, Governance and Public Policy in Macao*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Leuze, Martens & Rusconi (2007). *New Arenas of Education Governance – the impact of international organizations and markets on education policy making*. In K. Martens, A. Rusconi & K. Lutz (éd.), *Transformations of the State and Global Governance*. London : Routledge, p. 3-15.

Lih, Andrew (2009). *The Wikipedia Revolution*. Hong Kong: Hyperion Books.

Lingard, B. & Grek, S. (2007). *The OECD, Indicators and PISA: an exploration of events and theoretical perspectives* (Edinburgh, ESRC/ESF Research Project).

Lingard, B. (2016). *Pisa, Política e Conhecimento em Educação*, in: Revista Educação & Sociedade, vol. 37, no. 136 (jul./set. 2016).

Lingard, B. & Grek, S. (2007) *The OECD, Indicators and PISA: an exploration of events and theoretical perspectives* (Edinburgh, ESRC/ESF Research Project).

Livingston, Kay, & McCall, Jim. (2005). *Evaluation: Judgmental or developmental?*

European Journal of Teacher Education, 28(2): 165-178.

Loima, J., & Vibulphol, J. (2014). *Internal interest or external performing? A Qualitative study on motivation and learning of 9th graders in Thailand basic education*. Journal of Education and Learning, 3(3), 194-203.
<http://dx.doi.org/10.5539/jel.v3n3p194>

Loveless, T. (2014). *Lessons from the PISA-Shanghai Controversy. Part I of the 2014 Brown Center Report on American Education*. Brookings Institute, Washington D.C.:
www.brookings.edu/research/reports/2014/03/18-brown-center-report-loveless

Lu, Yi (2012). *A Multilevel Multidimensional Item Response Theory Model to Address the Role of Response Style on Measurement of Attitudes in PISA 2006*. PhD Dissertation, The University of Wisconsin – Madison, 2012 [<http://www.proquest.com/en-US/products/dissertations/individuals.shtml>]

Ma, Vania J. & Ma, Xin (2014). *A Comparative Analysis of the Relationship between Learning Styles and Mathematics Performance*, in: International Journal of STEM Education, vol. 1, Article 3.

Maestro, Martín (2006). *La evaluación del sistema educativo*. Directora del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad de la Enseñanza (INECSE). Revista de Educación, extraordinario 2006, pp. 315-336.

Mahon, R. & McBride, S. (2008). *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC.

Mak, Soi-kei (2013). 澳門十五歲學生閱讀素養的性別差異解釋:閱讀參與的中介效應(博士論文).

Mak, Soi-kei (2013). *Explanation of gender differences in Reading literacy performance for 15-year-old students in Macao: Mediating effects of reading engagement*. Unpublished PhD dissertation, Macau: University of Macau.

Mak, Soi-kei; Cheung, Kwok-cheun; Soh, K. C.; Sit, Pou-seng & Ieong, Man-kai (2017). *An examination of student- and across-level mechanisms accounting for gender*

differences in reading performance: A multilevel analysis of reading engagement, in: Educational Psychology, vol. 37: 1206-1221.

Mangez, E. & Cattonar, B. (2009). *A posição do PISA na relação entre a sociedade civil e o sector educativo na Bélgica francófona*. Sísifo - Revista de Ciências da Educação, 10: 15-26. Consultado em 31 de Maio, 2010, em <http://sisifo.fpce.ul.pt>

Mangez, E. & Hilgers, M. (2012). *The Field of Knowledge and the Policy Field in Education: PISA and the production of knowledge for policy*, in: European Educational Research Journal, 11(2): 189-205.

Mann, Michael (2013). *The Sources of Social Power. IV: Globalizations, 1945-2011*. Cambridge: Cambridge University Press.

March, J. & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. New York; The Free Press.

Marchesi, A. (2006). *El informe PISA y la política educativa en España*, Revista de Educación, extraordinário 2006, pp. 315-336.

Marques, F. (2004). *Indicadores: uma prova de qualidade*. Pesquisa FAPESP, São Paulo, n. 102, p. 24-27.

Maroy, C.; Mangez, C. (2008). *Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance?* Revue Française de Pédagogie, Paris, n. 164, p. 87-90, juil./sept.

Martens, K. (2007). *How to become an influential actor — the 'Comparative Turn' in OECD education policy*. In: K. Martens, A. Rusconi & K. Leuze (Eds) *New Arenas of Education Governance — The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (Basingstoke, Palgrave).

Martens, Kerstin (2008). *Small country, big business?* <https://www.tandfonline.com/>

Martens, Kerstin, & Dennis Niemann (2010). *Governance by comparison: how ratings & rankings impact national policy-making in education*. TranState Working Papers, 139, disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/41595>

Martens, K., Balzer, C., Sackmann, R., & Weymann, A. (2004). *Comparing governance of international organisations: the EU, the OECD and educational policy* (TranState Working Papers, 7). Bremen: Universität Bremen, SFB 597 Staatlichkeit im Wandel. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109800>

Martens, K. & Jakobi, A. (2010). *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* Oxford University Press.

Mauss, Marcel (1973). *Essai sur le don : Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques* In *Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF.

McAleavy, Tony; Ha, Tran Thai & Fitzpatrick, Rachael (2018). *Promising Practice: Government Schools in Vietnam*. Reading: Education Development Trust.

McGhee, G.; Marland, G. & Atkinson, J. (2007). *Grounded theory research: literature reviewing and reflexivity*, in: *Journal of Advanced Nursing*, vol. 60, no. 3: 334-342.

Meeks, Linda; Kemp, Coral & Stephenson, Jennifer (2014). *Standards in Literacy and Numeracy: Contributing Factors*, in: *Australian Journal of Teacher Education*, vol. 39, nº.7, 106-139.

Mehel, L. (1974). *Phénomène administratif et phénomène éducatif*. In: AAVV *Formation 2. Administration, langage et formation*. Paris: Petite Bibliothèque Payot, p. 11-69.

Melo, M. Benedita (2005). *Os circuitos da reflexividade mediatizada: apresentação de dados preliminares*, *Análise Social*, XL (176), pp. 595-617.

Mendes, Manuel da Silva (1922). *A Revolta dos Chineses de Macau*, in: *Revista Colonial*, Ano XI, nº 13 de Julho de 1922: 403-405.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992): *Las Políticas Públicas*, 1ª edición, Editorial Ariel, Barcelona.

Meyer, H.-D. & Benavot, A., eds. (2013). *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books.

Michael Dobbins & Kerstin Martens (2012). *Towards an education approach à la finlandaise? French education policy after PISA*. Revue Journal of Education Policy, Vol. 27, n.1. Éditeur Routledge.

Miller, F. D. (1999). *The end of SDS and the emergence of weatherman: Demise through success*. In J. Freeman & V. Johnson, (Eds.), *Waves of protest: Social movements since the Sixties* (pp. 303-324). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Minayo, M.C. & Sanches, O. (1993). *Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?* Cad Saúde Pública 1993 Jul-Set; 9(3): 237-48.

Miyamoto, Yuri (2013). *Culture and Analytic Versus Holistic Cognition: Toward Multilevel Analyses of Cultural Influences*. Department of Psychology, University of Wisconsin-Madison, Madison, Wisconsin, USA.

Mons, N. (2007). *L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves*. Revue internationale de politique comparée, 14(3), 425-435.

Mons, N. (2008). *Évaluation des politiques éducatives et comparaisons internationales*. Revue française de pédagogie, 164(3), 5-13.

Mons, N. & Pons, X. (2009). *A recepção do PISA em França. Uma abordagem cognitiva do debate institucional (2001–2008)*, in: Sísifo, Revista de Ciências da Educação, 10.

Morgan, Clara & Shahjahan, Riyad A. (2014). *The legitimization of OECD's global educational governance: examining PISA and AHELO test production*, in: Comparative Education, 50:2, 192-205.

Mossin, Hanne & Landmark, Bjørg Th. (2011). *Being present in hospital when the patient is dying - A grounded theory study of spouses experiences*, in: European Journal of Oncology Nursing, vol. 15, nº. 5 (December 2011): 382-389.

Muller, Pierre (2000). *L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique*. Revue française de science politique. 50ème année, no 2, 2000, pp. 189-208.

Mullis, I. V. S., Martin, M. O., Gonzalez, E. J., Gregory, K. D., & Garden, R. A. (2000). *TIMSS 1999 International Mathematics Report*. Chestnut Hill, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College.

Nakayasu, C. (2016). *School curriculum in Japan*. The Curriculum Journal, 27(1), 134-150.

Neumann, E.; Kiss, A.; Fejes, I.; Bajomi, I; Berényi, E.; Biró, Z. & Vida, J. (2012). *The Hard Work of Interpretation: the national politics of PISA reception in Hungary and Romania*, in: European Educational Research Journal, 11(2), 227-242.

Niu, Lei (2012). *A origem da "sociedade civil" de Macau e a sua evolução*. Administração n.º 96, vol. XXV, 2012-2.º, 417-435.

Nortved, Guri A. (2018). *Policy Impact of PISA on Mathematics Education: The Case of Norway*, in: European Journal of Psychology of Education, vol. 33, nº. 3 (Jul. 2018): 427-444.

Nóvoa, A. (1998). *Modèles d'analyse en éducation comparée: le champ et la carte*. In A. Nóvoa, Histoire & Comparaison (Essays sur l'Éducation). Lisboa: Educa, pp. 51-84.

Nóvoa, A. & Yariv-Marshall, T. (2003). *Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey*. Comparative Education, 39(4): 423-438.

OECD (2003). *The PISA 2003 assessment framework—mathematics, reading, science and problem-solving knowledge and skills*. Paris: OECD.

OECD (2004). *Problem solving for tomorrow's world – first measures of cross-circular competences from PISA 2003*. Paris: OECD.

OECD (2007). *PISA – The OECD Programme for International Student Assessment* [PISA Brochure]. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/51/27/37474503.pdf>

OECD (2009). *PISA 2009 Results: Executive Summary*. OECD Publishing.

OECD (2012). *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for Japan*. OECD Publishing (NJ1).

OECD (2013). *PISA 2012 assessment and analytical framework: Mathematics, reading, science, problem solving and financial literacy*. Paris, France: Author.

OECD (2014). *PISA 2012 technical report*. Paris, France: Author.

OECD (2015). *Students, Computers and Learning: Making the Connection. PISA Revised*. OECD Publishing.

O'Sullivan, Dan (2009). *Wikipedia. A New Community of Practice?* Farnham-Burlington: Ashgate.

Park, Sun Young (2017). *Clarifying the Characteristics and Exploring the Collaboration of Citizenship and Character Education in South Korea*, in: Journal of Social Science Education, vol. 16, nº. 3: 22-28.

Patrinos, Harry Anthony; Arcia, Gustavo & Macdonald Kevin (2015). *School Autonomy and Accountability in Thailand: Does the Gap between Policy Intent and Implementation Matter?*, in: Prospects: Quarterly Review of Comparative Education, vol. 45, nº. 4 (Dec. 2015): 429-445.

Pelham, Brett, Crabtree, Steve, & Nyiri, Zsolt. (2008). *Gallop presents... technology and education: The power of the personal computer*. Harvard International Review, Summer:74/76. Retrieved October 23, 2009, from www.gallup.com/poll/File/122171/Tec

[hnologyAndEducation.pdf](#).

Pempel, T. J. (1999). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca-London: Cornell University Press.

Peng, Lau Sin (2009). *A History of Education in Macao*. Macau: University of Macau.

Pereira, Dora (2016). *Trends analysis in the investigations realized from the data of the PISA Project. Análisis de tendencias en las investigaciones realizadas a partir de los datos del Proyecto PISA*. E-Journal of Educational Research, Assessment and Evaluation. <https://doi.org/10.7203/relieve.22.1.8248>.

Perry, Nancy & Ercikan, Kadriye (2015). *Moving beyond Country Rankings in International Assessments: The Case of PISA*, in: Teachers College Record, vol. 117, nº.1.

Peters, Paraskeva & Besley (2015). *The Global Financial Crisis and Educational Restructuring*. New York: Peter Lang Inc., International Academic Publishers.

Petterson, D. (2014). *Three narratives: national interpretations of PISA*, in: Knowledge Cultures, 2(4): 172–191.

Pholphirul, Piriya (2017). *Pre-Primary Education and Long-Term Education Performance: Evidence from Programme for International Student Assessment (PISA) Thailand*, in: Journal of Early Childhood Research, vol. 15, nº. 4 (Dec. 2017): 410-432.

Piacentini, Mario (2017). *Developing an International Assessment of Global Competence*, in: Childhood Education, vol. 93, nº.6: 507-510.

Pizmony-Levy, Oren & Bjorklund, Peter (2018). *International Assessments of Student Achievement and Public Confidence in Education: Evidence from a Cross-National Study*, in: Oxford Review of Education, vol. 44, nº.2: 239-257.

Pong, Suet-Ling (2009). *Grade Level and Achievement of Immigrants' Children: Academic Redshirting in Hong Kong*, in: Educational Research and Evaluation, vol. 15, no. 4 (Aug. 2009): 405-425.

Pons, X. (2012). *Going beyond the 'PISA Shock' Discourse: an analysis of the cognitive reception of PISA in six European countries, 2001-2008*, in: European Educational Research Journal, 11(2): 206-226.

Pons, X.; Van Zanten (2007). *Knowledge circulation, regulation and governance*. Knowandpol Project Review Literature (part 6). Disponível em: <www.knowandpol.eu/>

Porter, Tony & Webb, Michael (2004). *The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks I*. Prepared for presentation at Canadian Political Science Association annual meetings Saskatoon, Saskatchewan, Canada. Department of Political Science McMaster University.

Pottier, Susan (2011). *Inquiry-Based Teaching and Learning a Cross-Cultural Education Innovation*. PhD in Education, Macau: University of St. Joseph.

Power, M. (1997). *The Audit Society: rituals of verifications*. Oxford: Oxford University Press.

Programme for International Student Assessment (2006). *Are Students Ready for a Technology-Rich World? What PISA Studies Tell Us*. OECD: OECD Publishing.

Programme for International Student Assessment (2006). *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. Paris.

Programme for International Student Assessment (2010). *The High Cost of Low Educational Performance. The long-run economic impact of improving PISA outcomes*. OECD: OECD Publishing.

Qi, X. (2013). *Guanxi, social capital theory and beyond: toward a globalized social science*, in: British Journal of Sociology, 64 (2): 707-723.

- Rasch, G. (1960). *Probabilistic models for some intelligence and attainment tests*. Copenhagen, Danish: Institute for Educational Research.
- Rautalin, M. & Alasuutari, P. (2007). *The uses of the national PISA results by Finnish officials in central government*, in: Journal of Education Policy, 24(5): 539-556.
- Rautalin, M. & Alasuutari, P. (2007). *The curse of success: the impact of the OECD's PISA on the discourses of the teaching profession in Finland*, in: European Educational Research Journal, 6(4): 348-63.
- Rautalin, M. & Alasuutari, P. (2009). *A utilização dos resultados nacionais do PISA por funcionários Finlandeses do Governo Central*, in: Jornal de Política da Educação, Vol. 24, nº.5: 539-556.
- Reichardt, Ch; Cook, Th (Coord.) (1997). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Ed. Morata.
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation social*. (3a ed). Paris: A. Colin.
- Reynaud, J.-D. (2003). *Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe*. In G. Terssac (dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris: La Decouverte.
- Ringarp, J. & Rothland, M. (2010). *Is the grass always greener? The effect of the PISA results on education debates in Sweden and Germany*, in: European Educational Research Journal, 9(3): 422-430.
- Rinne, R. Kallo, J. & Hokka, S. (2004). *Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response*. European Educational Research Journal, 3(2): 454-86.
- Rivera, Orlando Mejia (2018). *Medicina Antigua de Homero a la Peste Negra*. Madrid: Punto de Vista Editores.

Rochex, J. (2006). *Social, Methodological, and Theoretical Issues regarding Assessment: Lessons from a Secondary Analysis of PISA 2000 Literacy Tests*, in: *Review of Research in Education*, vol. 30: 163:212.

Rudio, F. V. (1986). *Introdução ao projeto de pesquisa científica*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1986 144p.

Rutkowski, Leslie & Rutkowski, David (2016). *A Call for a More Measured Approach to Reporting and Interpreting PISA Results*, in: *Educational Researcher*, vol. 45, nº. 4: 252-257.

Sadler, Troy D. & Zeidler, Dana L. (2009). *Scientific Literacy, PISA, and Socioscientific Discourse: Assessment for Progressive Aims of Science Education*, in: *Journal of Research in Science Teaching*, vol. 46, nº. 8: 909-921.

Salili, F., Chiu, C. Y., & Lai, S. (2001). *The influence of culture and context on students' motivational orientation and performance*. In F. Salili, C. Y. Chiu, & Y. Y. Hong (Eds.), *Student motivation: The culture and context of learning* (pp. 221–247). New York: Plenum.

Sassen, Saskia (2007). *A Sociology of Globalization*. New York & London: W. W. Norton.

Scalapino, Robert A. & Yu, George T. (1961). *The Chinese Anarchist Movement*. Berkeley: University of California.

Seabra, Filipa, Mota, Graça, & Castro, Isabel. (2009). *Metodologia*. In: Graça Mota (Org.). *Crescer nas Bandas Filarmónicas. Um estudo sobre a construção da identidade musical de jovens portugueses*. Porto: Afrontamento.

Sellar, S. & Lingard, B. (2013a). *Looking East: Shanghai, PISA 2009, and the reconstitution of reference societies in the global education policy field*, in: *Comparative Education*, 49: 464–485.

Sellar, S. & Lingard, B. (2013). *The expansion of PISA and new global modes of OECD governance in education*. British Educational Research Journal. DOI: 10.1002/berj.3120.

Serapioni, M. (2000), *Métodos qualitativos e quantitativos: algumas estratégias para a integração*. Ciência & Saúde Coletiva 2000, (5)1: 187-192.

Serder, Margareta & Jakobson Anders (2015). *Why bother so incredibly much?: student perspectives on PISA science assignments*, in: Cultural Studies of Science Education, vol. 10, nº. 3 (September 2015): 833-853.

Serder, Margareta & Ideland, M. (2016). *PISA truth effects: the construction of low performance*, in: Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education, 37:3, 341-357.

Shan, W. J.; Vong, S. K. & Sung, M. J. (2009). *Reflection on curriculum development and policy for the last three decades in Macao*, in: Journal of Southwest University (social sciences), 35 (4): 75-84.

Shang, Peter W. & Joong, S.S. (2008). *Post-colonial reflections on education development in Macau*, in: Comparative Education Bulletin, 11.

Shen, X. (2012). *Shanghai resilient students' learning characteristics: Evidence-based research with PISA 2009 data*, in: Exploring Education Development, 18: 25–36.

Shin, Jongho; Lee, Hyunjoo & Kim, Yongnam (2009). *Student and School Factors Affecting Mathematics Achievement: International Comparisons between Korea, Japan and the USA*, in: School Psychology International, vol. 30, no. 5: 520-537.

Shin, Seon-Hi; Slater Charles L. & Bachoff, Eduardo (2013). *Principal Perceptions and Student Achievement in Reading in Korea, Mexico, and the United States: Educational Leadership, School Autonomy, and Use of Test Results*, in: Educational Administration Quarterly, vol. 49, nº. 3 (Aug. 2013): 489-527.

Siddiqui, Anjum & Rehman, Atiq (2017). *The human capital and economic growth nexus: in East and South Asia*, in: *Applied Economics*, 49 (28): 2697-2710.

Schleicher, A. (2007). *Can competencies assessed by PISA be considered the fundamental school knowledge 15-year-olds should possess?* *Journal of Educational Change*, 8 (4), 349-57.

Schleicher, A. (2006). *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success*. Lisbon Council Policy Brief, Brussels.

Simmons, O. (2011). *Why classic grounded theory?*, in: MARTIN, V. & GYNNILD, A. (eds.). *Grounded theory: The philosophy, method, and work of Barney Glaser*. Boca Raton: Brown Walker Press: 15-30.

Sit, Pou-seong; Cheung, Kwok-cheung; Cheong, Wai-cheong; Mak, Soi-kei; Soh, Kay-cheng & Jeong, Man-kai (2015). *What Studying Problems Are Faced by the Adolescent Grade Repeaters in Macao: Uncovering Underlying Mechanisms Based on Evidences from the PISA 2012 Study*, in: *Asia Pacific Education Review*, vol. 16, nº. 3 (Sep. 2015): 367-377.

Sjoberg, S. (2007). *PISA and "real life challenges: Mission impossible?*, in: HOPMAN, S. (ed.). *PISA according to PISA – does PISA keep what it promises?* Wien: LIT Verlag: 203-224.

Soh, Kaycheng (2012). *Fifteen-Years-Old Students of Seven East Asian Cities in PISA 2009: A Secondary Analysis*, in: *New Horizons in Education*, vol. 60, nº. 1 (May 2012): 83-91.

Soh, Kaycheng (2013). *Finland and Singapore in PISA 2009: Similarities and differences in achievements and school management*. National Institute of Education, Singapore.

Soh, Kaycheng (2014). *Finland and Singapore in PISA 2009: similarities and differences in achievements and school management*, in: Compare: A Journal of Comparative and International Education, 44:3, 455-471.

Sou, Chio Fai (2003). *Ordenamento da Reforma Educativa*. Administração n.º 61, vol. XVI, 2003-3.º, 969-977.

Sousa, I. (2003). *Portugal e o Sudeste Asiático: problemas, tendências e novas orientações historiográficas*, in: Revista de História, III série, vol. 4, Porto: FLUP.

Sousa, I. (2004). *A Ásia e a Europa na Formação da Economia-Mundo e da Globalização: trajectórias e debates historiográficos*, in: Revista de Cultura. Edição Internacional, 10 (Abril 2004): 84-107.

Sousa, I. (2007). *Development, Heritage and Social Issues: New Challenges for Higher Education and Research*. Conference Paper, December 2007 [Conference: 11th UNESCO-APEID International Conference. Reinventing Higher Education. Toward Participatory and Sustainable Development, At Bangkok, Thailand, Volume: 1].

Sousa, I. (2008). *Development, Research and Science Education*. Conference Paper, September 2008 [Conference: APEID. Asia-Pacific subregional preparatory conference for the 2009 WCHE, Macau, Volume: 1].

Sousa, I. (2011). *Ábaco*, in: Dicionário Temático de Macau. Macau: Universidade de Macau.

Sousa, I. (2011). *José D'Almeida (1784-1850)*, in: Dicionário Temático de Macau. Macau: Universidade de Macau.

Sousa, I. (2012). *Macau's economic diversification: Casinos & Heritage*, in: Economica (May 2012): 18-29.

Sousa, I. (2013). *Portugal, China and the Portuguese-speaking countries, a long-term*

historical perspective from Jorge Álvares to the Macau Forum (1513-2013), in: EWIAS Viewpoints, vol. 1: 151-196.

Sousa, I. (2014). *Descrições históricas de Macau em viajantes franceses (1623-1900)*. Macau: EWIAS/Fundação Macau.

Stacey, Kaye (2011). *The PISA View of Mathematical Literacy in Indonesia*, in: Indonesian Mathematical Society Journal on Mathematics Education, vol. 2, nº. 2 (Jul. 2011): 95-126.

Steiner-Khamsi, G. (2003). *The politics of league tables*, in: Journal of Social Science Education, 1. [http://www.sowi-onlinejournal.de/2003-1/tables_khamsi.htm].

Stoer, S. (2002). *Educação e globalização: entre regulação e emancipação*. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra: Universidade de Coimbra, n. 63, p. 33-45.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks: Sage.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet M. (2008). *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Trad. de Luciane de Oliveira da Rocha. 2a ed., Porto Alegre, Artmed.

Sung, Youl-Kwan & Lee, Yoonmi (2017). *Is the United States Losing Its Status as a Reference Point for Educational Policy in the Age of Global Comparison? The Case of South Korea*, in: Oxford Review of Education, vol. 43, nº. 2: 162-179.

Suprpto, Nadi (2016). *What Should Educational Reform in Indonesia Look Like?-- Learning from the PISA Science Scores of East-Asian Countries and Singapore*, in: Asia-Pacific Forum on Science Learning and Teaching, vol. 17, nº. 2 (Dec. 2016), article 16.

Takayama, K. (2008). *The politics of international league tables: PISA in Japan's achievement crisis debate*, in: Comparative Education, 44(4): 387-407.

Takayama, K. (2010). *Politics of externalization in reflexive times: reinventing Japanese education reform discourses through 'Finnish PISA success*, in: Comparative Education Review, 54(1), 51-75.

Tang, Hayes H. H. (2014). *Academic capitalism and higher education in Macao*, in: EILO, W.Y. Yu & MING, K. Chan (eds.). *China's Macao Transformed: Challenge and development in the 21st century*. Hong Kong: City University of Hong Kong Press.

Tasaki, Noritomo (2017). *The Impact of OECD-PISA Results on Japanese Educational Policy*, in: European Journal of Education, vol. 52 nº. 2 (Jun 2017): 145-153.

Teixeira, Manuel (1961). *Os Bocarros*, in: Congresso Internacional do História dos Descobrimentos, [Comissão Executiva das Comemorações do V Centenário da Morte do Infante D.Henrique], vol. 5, Part 1: 359-385.

Teixeira, Manuel (1969). "Dom Melchior Carneiro, fundador da Sta. Casa da Misericórdia de Macau", in: Boletim Eclesiástico da Diocese de Macau, vol. 67, nº. 773 (Jan. 1969): 61-74.

Teixeira, Manuel (1982). *A educação em Macau*. Macau: DSEC.

Theodore Lee, Yin Cheong Cheng, James Ko (2018). *Curriculum reform with a school-based approach: intellectual, structural and cultural challenges*. School Leadership & Management, Journal 38, Volume 3. Publisher Routledge.

Thien, Lei Mee; Darmawan, I. Gusti Ngurah & Ong, Mai Yean (2015). *Affective Characteristics and Mathematics Performance in Indonesia, Malaysia, and Thailand: What Can PISA 2012 Data Tell Us?*, in: Large-scale Assessments in Education, vol. 3, Article 3.

Thoenig, J.-C. (1997). *Public Sector Organizations*. In: Sorge, A.; Warner, M. (Eds.). *Handbook of organizational behavior*. London: Thomson Business Press, v. 5, p. 421-432.

Thoenig, J.-C. (2004). *Politiques publiques*. In : L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, Dictionnaire des politiques publiques (pp. 326-333). Paris: Sciences Po Les Presses.

Thomas, G. & James, D. (2006). *Reinventing grounded theory: some questions about theory, ground and discovery*, in: British Educational Research Journal, vol. 326, no. 6 (December 2006): 767-795.

Thornberg, R. & Charmaz, K. (2014). *Grounded theory and theoretical coding*, in: FLICK, U. (ed.). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. Thousand Oaks: SAGE: 155–169.

Thota, Neena & Whitfield, Richard (2010). *Holistic approach to learning and teaching introductory object-oriented programming*. In: Computer Science Education 20(2):103-127.

Tse, Thomas Kwan-Choi & Lee, Michael H., eds. (2017). *Making sense of Education in Post-Handover Hong Kong. Achievements and challenges*. New York: Routledge.

Tzu-Bin, Lin (2016). *Reigniting the Passion for Learning: A Systematic Attempt in Taipei*, in: Frontiers of Education in China, vol. 11, nº. 3: 356-373 2016.

Urner, Ross. (2006). *El Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA). Una perspectiva general*. Revista de Educación (Extraordinario), 45-74.

Valijarvi, Jouni, Linnakyla, Pirjo, Kupari, Pekka, Reinikainen, Pasi, & Arffman, Inga. (2002). *The Finnish success in PISA--and some reasons behind it: PISA 2000*. Jyvaskyla, Finland: Institute for Educational Research, University of Jyvaskyla, Finland.

Van Haecht, A. (2004). *Histoire et critique en Sociologie de l'Education: le cas de la communauté française de Belgique, Education et Sociétés*, Paris/Bruxelas, INRP-De Boeck, 1 (13), pp. 119-140.

Van Zanten, Agnès (2004). *Le rôle de la connaissance dans la régulation du système éducatif en France: de la production à la réception*. Communication présentée au Colloque en hommage des 40 ans de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective, Oct. 2004.

Verdú, Margarida Massot, Esteban, Gerard Ferrer, Julià, Ferran Ferrer (2006). *Miembros del Grupo de Análisis de Políticas Educativas y de Formación (GAPEF) del Departamento de Pedagogía Sistemática y Social de la Universidad Autónoma de Barcelona*. Revista de Educación, extraordinario 2006, pp. 381-398.

Viseu, S. (2014). *Revisitando o debate sobre o público e o privado em educação: da dicotomia à complexidade das políticas públicas*. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., v. 22, nº.85, pp. 899-916.

Vong, Sou K. (2011). *Discourses on the values of school education*. In: Journal of Macau Studies, 60(1):131-139.

Vong, Sou K. (2013). *Governmentality and education development in post-1999 era in Macao*. In: HSIEH, Pei-Tseng Jenny (ed.). *Education in East Asia*. London: Bloomsbury Academic.

Vong, Teresa Sou-Kuan; Wu J. & Sun, X. H. (2010). *A tale of two cities on the school-based curriculum development in Macao – 'long distance' vs. 'immersion approaches'*”, in: Journal of Curriculum Studies, Hong Kong Special Issue: 1-28.

Vong, Teresa Sou-Kuan & Wong Matilda (2014). *Lost in translation? A case study of Macao in fabricating a European education space in Asia*, in: European Educational Research Journal, 13(3): 350 -360.

Waldow, F. (2012). *Standardization and legitimacy: two central concepts in research on educational borrowing and lending*. In: STEINER- KHAMSI, G.; WALDOW, F. (Eds.). *Policy borrowing and lending in education: world yearbook of education 2012*. London: New York: Routledge, p. 411-427.

Waldow, F.; Takayama, K. & Sung, Y.-K (2014). *Rethinking the pattern of external policy referencing: media discourses over the 'Asian Tigers' - PISA success in Australia, Germany and South Korea*, in: *Comparative Education*, 50(3), 302-321.

Walker, Soung Hwa (2017). *Examining the Effects of Non-Cognitive Factors on Mathematics Achievement across National Groups: USA, Germany, Japan, and Korea*. Ph.D. Dissertation, University of California, Riverside, 2017 [<https://search.proquest.com/docview/1960832330>].

Wang, T.; Lu, J.; Li, B. & Zheng, Z. (2011). *Searching for the reasons of Shanghai students' high scores in PISA 2009 reading assessment with a school system perspective*, in: *Curriculum and Instruction Quarterly*, 14(4), 93–116.

Waring, M. (2012). *Grounded theory*, in: ARTHUR, M.; WARING, M.; COE, R. & HEDGES, L. V. (eds.). *Research methods and methodologies in education*. Thousand Oaks: SAGE: 297–308.

Weiss, Thomas G. & Wilkinson, Rorden (2018). *International Organisation and Global Governance*. New York: Routledge.

Wieseman, A. (2010). *The impact of international achievement studies on national education policymaking*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Wong, Ka-Ming Patrick (2003). *Mathematical Literacy of Hong Kong's 15-Year-Old Students in PISA*, in: *Education Journal*, vol. 31, nº. 2: 91-120.

Wong, N. Y. (2004). *The CHC learner's phenomenon: Its implications on mathematics education*. In L. Fan, N. Y. Wong, J. Cai, & S. Li (Eds.), *How Chinese learn mathematics: Perspectives from insiders* (pp. 503–534). Singapore: World Scientific.

Wong, Yi-Lee (2013). *Why are In-grade Retention Rates so High in Macao?*, in: *Current Issues in Education*, vol. 16, no. 3: 1-17.

Wong, Yi-Lee & Zhou, Yisu (2017). *The Operation of Grade Retention and Educational Inequality: Who Gets Retained in Macao and Why?*, in: Asia Pacific Journal of Education, vol. 37, nº. 2: 150-162.

Yip, Din Yan; Chiu Ming Ming & Ho, Sui Chu (2004). *Hong Kong student achievement in OECD-PISA study: gender differences in science content, literacy skills, and test item formats*, in: International Journal of Science and Mathematics Education, vol. 2: 91-106.

Yla-Anttila & Palmberg (2007). *Economic and Industrial Policy Transformations in Finland*. Journal of Industry Competition and Trade 7(3): 169-187.

Yoon, Junghyun & Jarvinen Tero (2016). *Are Model PISA Pupils Happy at School? Quality of School Life of Adolescents in Finland and Korea*, in: Comparative Education, vol. 52, nº. 4: 427-448.

Yu, Fu-Lai Tony (2012). *Entrepreneurship and Taiwan's Economic Dynamics*. New York: Springer.

Yue, Jianyong (2018). *China's Rise in the Age of Globalization: Myth or Reality?* London: Palgrave.

Zhong, L. W. & Zhang, Y. L. (2001). *Curriculum Reform and Development Committee*. Macau: DSEJ.

CRÉDITOS DIGITAIS

BANCO MUNDIAL (World Bank)

<https://data.worldbank.org/topic/education>

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, GOVERNO FEDERAL

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO: <https://www.ed.gov/>.

ERIC. INSTITUTE OF EDUCATION SCIENCES: <https://eric.ed.gov/>

HONG KONG

EDUCATION BUREAU

<https://www.edb.gov.hk/en/index.html>

<https://www.edb.gov.hk/en/student-parents/sch-info/sch-search/schlist-by-district/index.html>

<https://www.edb.gov.hk/en/student-parents/placement-assistance/pathway-for-further-studies-and-returning-to-school/private-schools.html>

MACAU

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (AL)

<http://www.al.gov.mo/>

DSEJ

https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp

ETARC: https://www.um.edu.mo/fed/pisa/index_en.html

https://www.um.edu.mo/fed/pisa/report_en.html

PORTAL DO GOVERNO DA RAEM: <https://www.gov.mo/pt/>

<https://www.gov.mo/pt/navegacao/educacao/>

OCDE [OECD]:

<http://www.oecd.org/pisa/>

<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>.

https://en.wikipedia.org/wiki/PISA_2012

<http://www.oecd.org/pisa/data/database-pisa2000.htm>
<http://www.oecd.org/pisa/data/database-pisa2003.htm>
<http://www.oecd.org/pisa/data/database-pisa2006.htm>
<http://www.oecd.org/pisa/data/pisa2009database-downloadabledata.htm>
<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>
<http://www.oecd.org/pisa/data/2015database/>
<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-2018-participants.htm>.

UNESCO:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248140>